Petitionen, Bitten und Beschwerden.

Ein Beitrag
zur Entwicklungsgeschichte moderner Verfassungen
in rechtsvergleichender Darstellung

von

Dr. Hans Ludwig Rosegger.

Berlin, 1908.
Verlag von Franz Vahlen.
W., Linkstraße 16.

Druck von
Albert Koenig, Guben.

Eine Darstellung des Petitionsrechtes, des Rechtes der Bitten und Beschwerden konnte monographisch nicht so scharf anderen staatsrechtlichen Fragen gegenüber abgegrenzt werden, wie es in meiner Arbeit über das parlamentarische Interpellationsrecht möglich war, denn obschon auch hier ein Beitrag zum historischen und modernen Parlamentsrecht vorliegt, mußte gleichwohl bedeutend weiter ausgeholt werden, weil ja das Petitionsrecht keineswegs ausschließlich ein „Kammerrecht" ist und weil an und mit ihm der gesamte Parlamentarismus heranwuchs, was berücksichtigt werden mußte.

Ich hoffe auch mit der vorliegenden Abhandlung Material für wichtige Spezialgebiete gesammelt und verarbeitet zu haben, die in einem neuen schon schwer vermißten „allgemeinen" -- besser gesagt: „vergleichenden Staatsrecht" eine größere Beachtung verdienen, als ihnen bisher zuteil zu werden pflegte.

Was die Methode der stofflichen Behandlung anlangt, so sei mir an Stelle weitausgreifender Begründungen gestattet, ein Wort J. J. Mosers anzuführen; es lautet: „. . . ein Staats-Recht ohne politische mit- unterlauffende Betrachtungen leistet bey manchen Materien eben so vile Dienste, als eine Glocke ohne Schwengel."

Heidelberg, im Mai 1908.

H. L. Rosegger.

Inhalts-Verzeichnis.

A. Allgemeiner Teil.

B. Besonderer Teil.

Erster Abschnitt.

Zweiter Abschnitt.

A. Allgemeiner Teil.

I. Historische Einführung [1]).

1. Es hat den Anschein, daß Bitten in öffentlichen Angelegenheiten und Beschwerden über Akte von Staatsorganen, die beim Haupt des Staates erhoben werden, so alt wie der Staat selbst sind.

In diesem Sinne kann man daher vom Petitionsrecht als einer Urinstitution der staatenbildenden Gesellschaft sprechen.

Im primitiven Staat, dessen Organisation noch unverhüllt die Art seiner Entstehung zur Schau trägt, herrscht eine siegreiche, macht- und rechtbegabte Oberschichte über die besiegte, rechtlose Unterschichte. Nur die Angehörigen der herrschenden Gruppe sind zur Bildung des Staatswillens berufen; die Sklaven, Knechte oder welchen Namen sie immer tragen mögen, sind von allen politischen und Rechtsakten ausgeschlossen [2]), sie können keine Wünsche inbezug auf das Staatswesen und keine Vorstellungen wegen Beschwerungen in rechtlich wirksamer Weise vorbringen.

Wenn man die von der modernen Staats- und Staatsrechtslehre herausgearbeiteten theoretischen Begriffe auch auf die Zu-

[1]) Die folgende knappe Übersicht über die historische Entwicklung des Bitt- u. Beschwerdewesens bis zum modernen Petitionsrecht soll dem besseren Verständnis des allgemeinen Teiles dienen; dieser wie auch der besondere Teil werden die hier oft nur mit Schlagworten skizzierten Tatsachen, so weit es notwendig ist, eingehender erörtern. — Die in den Grundzügen dargestellte Entwicklung darf insofern als allgemein giltig zu betrachten sein, als die namhaften Staaten der Antike ebenso wie die der modernen Staatenwelt sie ganz oder teilweise durchmachten. Die antike Verfassungsgeschichte kam — das Urteil ist vielleicht nur ein vorläufiges auf Grund unseres bisher erworbenen Wissens — über die Stufen 1 bis 3 kaum hinaus und schloß mit der Tyrannis, der Ochlokratie oder Demokratie (im schlechten Sinn) ab. Die Polytie — die moderne „unmittelbare Demokratie" — war die seltene Erscheinung in einigen wenig umfangreichen staatlichen Gebilden.

[2]) Ihr Ausschluß auch vom Heeresdienst dürfte auf Bedenken, den Überwundenen Waffen in die Hand zu geben, zurückzuführen sein.

stände längst entschwundener sozialer Entwicklungsstufen anwenden darf und will[1]), so müssen wir den aus den Freien in einem Staate gebildeten Versammlungen, die — ganz allgemein ausgedrückt — judizierende, administrative und legislative Funktionen vornehmen, auch die „Gesetzesinitiative" zusprechen, da es ihnen zukam, festzustellen, was „Recht" sei. Das führte auch zur Bildung neuen Rechtes durch sie.

Dem Freien ließ seine Stellung im Staate, als einem vollberechtigten und einem vollbewußten Mitträger des obersten Staatsorgans nicht viel über, was er „erbitten" konnte, wohl aber konnte auch für ihn die Beschwerdeführung von Belang werden, sowie das Staatsoberhaupt, zuerst im Kriege, später auch in Friedenszeiten, einseitig militärische, Regierungs- oder Exekutiv-Anordnungen traf, die imstande waren, zu Protesten Anlaß zu geben.

2. Aus diesem Zustande der unmittelbaren Demokratie der freien Elemente in der Bevölkerung entwickelte sich in der Regel die zweite Stufe staatlicher Gestaltung: Macht und Recht der Fürsten wuchsen, die Freien büßten ihre Stellung als in Versammlungen wirkende Staatsorgane ein und ein Rat des Herrschers ersetzte sie. Den „Rat" bildeten die Hofgenossen des Regenten.

Als Ergebnis der zunehmenden Kompliziertheit des staatlichen Organismus entstand eine Beamtenorganisation. Die nicht mehr unmittelbar an den Akten der Staatsgewalt beteiligten Freien brachten zur Wahrung ihrer Interessen und als Protest gegen Mißstände und Willkür im öffentlichen Leben Bitten oder Beschwerden an das Staatsoberhaupt.

3. Die weitere Entwickelung ging dahin, daß sich die eben skizzierten Verhältnisse im Staate klärten, ausbildeten und festigten. Der Wirkungskreis der, kurz gesagt, königlichen Gewalt wurde durch die Praxis klarer umschrieben, die Kompetenzen der Hofversammlungen, welche sich zu „Reichstagen" auswuchsen, wurden genauer festgelegt; im „Volke" pflegte die Masse der einfachen Freien mit den alten Unfreien zu verschmelzen, und das daraus

[1]) Der Autor lehnt es ab, die der modernen Rechtswissenschaft entstammenden Begriffe kritiklos auf die unseren oft nur äußerlich ähnlichen Institutionen vergangener Zeiten anzuwenden. Wenn er es hier ausnahmsweise tut, so geschieht es nur der einfacheren Ausdrucksweise wegen u. im vollen Bewußtsein, dadurch „Grenzfehler" zu verschulden. Darauf sei hingewiesen.

gewordene Konglomerat besaß keinen nennenswerten rechtlichen und politischen Einfluß.

In den „Reichstagen“ war es von nachhaltiger Bedeutung, daß die dort Versammelten bei Gelegenheit dem Herrscher ihre Bitten und Vorstellungen übermittelten. Die Bitten wirkten anregend auf den Erlaß von Normen — sie waren der Keim, aus dem die parlamentarische Initiative hervorging, sie waren die Wurzel, aus der die gesamte selbständige Tätigkeit des Parlamentes sproß; andererseits erscheinen die Beschwerden als die Quelle für zwei im modernen Staatsleben wichtige Institute, für die parlamentarischen Kontrollbefugnisse und die Justiz auf dem Gebiete des öffentlichen Rechtes.

4. Der anfangs engbegrenzte Kreis der zur Teilnahme an den Reichsversammlungen Berufenen erfuhr Weiterungen; das Kriegs- und Lehenswesen und die Arbeitsteilung (intellektuelle, gewerbliche, agrarische) schufen ökonomische und soziale Gruppen, die wirtschaftliche Macht errangen und es zum Teil erreichten, neben den alten Ständen bei der Bildung des Staatswillens mitzuwirken. Die politische Berechtigung des Einzelnen hing von den Gerechtsamen des Standes ab, zu dem er gehörte und durch den allein sie geltend gemacht werden konnte; außerdem vermochte das Individuum in persönlichen, privaten Angelegenheiten zu bitten und sich zu beschweren, aber die Verbesserung der Rechtspflege und der Verwaltung entzog einem Teil der Beschwerden die Basis.

Die Kompetenz zu Bitten und Beschwerden politischer Natur stand ausschließlich den Ständeversammlungen zu.

5. In der modernen Verfassungsentwicklung wurden nun zwei verschiedene Wege eingeschlagen: a) immer breitere Schichten des Volkes erlangten politische Rechte oder b) die fürstliche Macht überwand die ständischen Gewalten, führte die absolutistische Regierungsform ein und schuf einen nivellierten Untertanenverband.

Im ersten Fall blieb das Petitionswesen prinzipiell auf der unter Ziffer 4 geschilderten Stufe, im zweiten wurde der Fürst der ausschließliche Adressat von Petitionen, deren Annahme und Erledigung mehr oder minder einen Gnadenakt darstellte.

6. An Stufe 5 schlossen unmittelbar die in Kraft stehenden konstitutionellen Grundsätze. Der Absolutismus und der reformierte Ständestaat, beide mußten repräsentativen Formen weichen; es

1*

gibt im Rechtssinne keine Stände mehr, die „Grundrechte" nehmen auf das Individuum bezug — dieses kann petitionieren; der Landesherr als Adressat tritt in den Hintergrund, man wendet sich an Behörden und die Volksvertretung. Die parlamentarischen Kollegien verfügen über die Gesetzesinitiative und Kontrollrechte; Justiz und Administrative suchen Mißständen zu steuern, die Presse und das Recht der freien Meinungsäußerung dienen dem Interessen- und Rechtsschutz besser, als das Petitionsrecht, dessen Hauptbedeutung heute auf dem Gebiet der praktischen Politik zu suchen ist.

Das moderne Petitionsrecht, die Befugnis Einzelner und Mehrerer durch Äußerung von Wünschen und Vorstellungen unmittelbar, direkt und bewußt auf künftige Akte von Staatsorganen, einen rechtlich gestatteten Einfluß zu nehmen, ging von England aus und wurde mit der angelsächsischen Wanderung nach Amerika in die Staaten der Union verpflanzt, gelangte am Ende des 18. Jahrhunderts durch Vermittlung Frankreichs in europäische Verfassungen, und die belgische Konstitution von 1831 bewirkte ihrerseits als oft nachgeahmtes Vorbild, daß es in zahlreichen kontinentalen Grundgesetzen Aufnahme fand. So wurde das Recht zu petitionieren durch die französische Verfassung von 1791 für das Festland neu geboren. Ansätze dazu waren in allen Staaten gegeben, aber nur jene, deren Verfassungsgestaltung organisch vom feudalen Prinzip durch Überwindung der Stände zur Anerkennung allgemeiner Staatsbürgerrechte (Freiheitsrechte, Grundrechte) gelangte, haben auch ein organisch entwickeltes Petitionsrecht. In anderen Staaten, wo sich zwischen der ständischen und der repräsentativen Konstitutionsform die Epoche des Absolutismus einschob, wurde das Petitionsrecht als eine für die Allgemeinheit so gut wie neue Institution rezipiert.

Es ist typisch, daß dort, wo die absolute Fürstenmacht das Volk nicht zum Objekt der Staatsgewalt machte, das Petitionsrecht, dessen Deklaration indirekt eine Art Protest dagegen bedeutet, in der Verfassung fehlt, weil es nicht notwendig schien, der Regierungsmacht gegenüber eine Schranke zu betonen, die diese grundsätzlich nie geleugnet hatte. In England genügte z. B. der absolutistische Versuch der Stuarts und die Verfolgung von Bittstellern, das Petitionsrecht im Jahre 1689 formuliert aus-

zusprechen, nachdem es schon über ein halbes Jahrtausend in unbestrittener Übung gestanden hatte; ähnliche Umstände waren für das Petitionswesen in den Vereinigten Staaten von Amerika bedeutsam. Anderseits fehlt das Petitionsrecht in den Konstitutionen Norwegens und Ungarns, welche Staaten keine dauernd absolutistische Periode hinter sich haben.

Die Errichtung einer Grenze für die Staatsgewalt durch die Freigabe des Petitionierens stellt die negative Seite des Petitionsrechtes dar; die positive ist dadurch charakterisiert, daß gewisse Wünsche oder Beschwerden äußernde Eingaben rechtlich Folgen nach sich ziehen.

II. Quellen des Petitionsrechtes.

Klarerweise kann das Petitionsrecht keine anderen Quellen haben, als das Recht überhaupt, aber die Ergiebigkeit dieser Quellen wechselt; zu manchen Zeiten strömt die eine reichlicher, die andere spärlicher, oder scheint sogar dem Versiegen nahe.

Recht erwächst a) aus Tatsachen und sich daran bildenden Gewohnheiten, b) aus Gesetzen und c) aus Verträgen.

a) Gewohnheitsrecht. Historisch beruhte das Petitionswesen ursprünglich auf der tatsächlichen Übung, die durch konkludente Anerkennung durch Staatsorgane den Charakter eines Rechtes annahm. Dadurch wurden Tatsachen zu Rechtsakten. Aber nur in wenigen modernen Staaten fußen Petitionen ausschließlich mehr auf dem Gewohnheitsrecht, wohl aber wirken auch dort, wo sich das Gesetz der Ordnung der Materie bemächtigte, „Gewohnheiten", die „Übung", ergänzend und auch korrigierend auf die Institution ein. b) Gesetzesrecht. Verschiedene Gründe waren dafür maßgebend, daß nach dem Muster nordamerikanischer Einzelstaaten und der Union seit dem Ende des 18. und dem Anfange des 19. Jahrhundertes überall in den Kulturstaaten — sieht man von England mit seinen eigenartigen Verhältnissen ab — die Tendenz merkbar wurde, dem Verfassungsrecht einheitliche gesetzliche Grundlagen zu schaffen, es übersichtlich — ähnlich den Gesetzbüchern über das Privatrecht — zu formulieren, und die so entstandenen Verfassungsgesetze vor übereilten Abänderungen sicher zu stellen.

So gelangte auch das Petitionsrecht in die Konstitution Ludwigs XVI. vom Jahre 1791; die naturrechtliche Theorie hatte

es als menschliches Urrecht angesprochen, das mit den anderen nur deshalb an die Spitze der Verfassung gestellt werden sollte, weil — wie es in der Einleitung dazu hieß — sie in Vergessenheit geraten waren, was allein die Ursache des öffentlichen Unglücks und der Verdorbenheit der Regierung gewesen war. Demnach sollte die Aufnahme auch des Petitionsrechtes unter die Grundgesetze des Staates mehr deklarative als konstitutive Bedeutung besitzen. Nachfolgende, diesbezüglich von weniger fehlerhafter Erkenntnis getragene Verfassungen erklärten die „Grundrechte der Bürger" (nicht mehr auch der „Menschen" allgemein) als vom Staate geschaffene und anerkannte Rechte.

So wurde das Petitionsrecht in der Regel Gesetzesrecht, um diesen Charakter erst in verhältnismäßig neuer Zeit — durch die Reichsverfassung von 1871 für das Deutsche Reich und durch die Gesetze von 1875 für Frankreich — in einzelnen Staaten wieder abzustreifen, wo die Konstitutionen darüber schweigen und wo es dennoch in anerkannter Wirksamkeit steht.

Die Vorschriften der Konstitutionen ergänzten z. T. einfache Gesetze, besonders Geschäftsordnungsgesetze, welche die Behandlung der bei parlamentarischen Kammern eingehenden Bitten und Beschwerden regelten; dabei ist es oft zweifelhaft, ob darin ausgesprochene Formvorschriften u. dergl. zuweilen nicht das ganz allgemein garantierte Petitionsrecht beschränken, ein Bedenken, das auch hie und da in Parlamenten erhoben wurde. Zu gleichen Einwendungen können die Regeln mancher selbständiger Geschäftsordnungen Anlaß geben, die ja keine Rechte zu begründen vermögen, sondern nur eine „Selbstbindung" für die einzelne Kammer bedeuten. Aus diesem Grunde ist ein Haus auch nicht imstande, einseitig durch sein Reglement, z. B. der Regierung die Pflicht aufzuerlegen, an sie überwiesene Petitionen zu erledigen. Wo jedoch einer Kammer wichtige Kontrollrechte zustehen, vor allem das Interpellationsrecht mit einer Auskunftspflicht der Minister auf qualifizierte Anfragen, dort wird die Bestimmung in der Geschäftsordnung des Hauses, daß der kompetente Minister sich über eine vom Plenum an ihn geleitete Petition zu äußern habe, nur als die formelle Geltendmachung der Kontrollkompetenz des Hauses in einem Spezialfall erscheinen, und somit kein „neues Recht" anstreben, sondern eine Interpretation bereits vorhandener Rechtsgrundsätze bedeuten.

↳ vgl. GO d. Bay. LT 1848 + 1872

Diese Auffassung erkannte die Praxis auch als richtig an.

Neben gesetzlichen Vorschriften über das Petitionsrecht wirkt auch heute noch die Gewohnheit regelerzeugend, und neben den Vorschriften der Kammerreglements die parlamentarischen Observanzen. Diese ungeschriebenen und eminent praktischen Normen ordnen eine Reihe in den Gesetzen oft unklar gelassener Punkte, so die Fragen, ob nur Inländer oder auch Ausländer, ob auch Frauen und Kinder, ob nur der persönlich Interessierte und erst nach Erschöpfung des Instanzenzuges petitionieren können u. dergl. mehr.

So greifen selbst im modernsten Verfassungsstaat „Gewohnheits“- und Gesetzesrecht auf die Gestaltung des Petitionswesens ein. Dagegen ist c) der Vertrag als Quelle des Rechtes der Bitten und Beschwerden, sieht man von den höchst selten noch wirksamen alten Verträgen zwischen Ständen nnd Landesherrn ab, heute so gut wie auszuschalten.

III. Die rechtlich-theoretische Seite des Petitionsrechtes.

Wie sich in einem kleinen, unbedeutenden Tautropfen der ganze gewaltige Sonnenball zu spiegeln vermag, so spiegelt sich auch in den Normen über Bitten und Beschwerden, im Petitionsrechte, der gesamte Verfassungszustand eines bestimmten Staates in einem bestimmten Zeitabschnitte wider. Hiebei sind allerdings nicht nur die Sätze und Vorschriften des geschriebenen Rechtes, sondern ebenso die ungeschriebenen und dennoch in anerkannter Geltung und Kraft stehenden Grundsätze, welche sich darauf beziehen, bedeutsam. Je weiter wir auf der historischen Stufenleiter nach rückwärts in einer der geschichtlichen Entwicklung entgegengesetzten Richtung schreiten, und je weiter der Gegenwart abliegende staatliche und staatsrechtliche Perioden wir ins Auge fassen, um so weniger können wir der Beobachtung und Beachtung des „Gewohnheitsrechtes“ entbehren, soll der verfassungsrechtliche Zustand gewesener staatlicher Gemeinwesen in gewesenen Epochen rekonstruiert werden. Und am Endpunkte des Zurückschweifens längs der historischen Entwicklungslinie treffen wir auf die bekannte Binsenwahrheit: Alles Recht war ursprünglich Gewohnheitsrecht, die das Leben äußerlich regelnden Normen waren ungeschrieben.

Zuerst wurde das „Privatrecht“, zumal das ihm zugerechnete „Strafrecht“, ganz oder teilweise kodifiziert, während „öffentliches

Recht“, besonders „Verfassungsnormen“, die eine eigene Gruppe für sich bilden, nur in „Gerechtsamen“, „Statuten“, „Privilegien“ und „Freiheitsbriefen“ einzelner Stände zur Fixierung gelangte. Erst im letzten Drittel des 18. Jahrhunderts entstanden „Verfassungsurkunden“, welche zusammenfassend die grundlegenden Normen über die staatliche Organisation und die Machtabgrenzung der sozialen Bestandteile im Staate gesetzesrechtlich zu ordnen trachteten.

In diesen Verfassungsurkunden kam auch ein Prinzip zum Ausdrucke, das der Wandel der wirtschaftlichen Verhältnisse, die demokratisch-religiösen Bewegungen und die naturrechtlichen Philosophien in England, Deutschland und Frankreich für ihre Zeit neu gebaren — das Prinzip, welches der Gewalt des Staates gegenüber das Individuum, und nicht nur die Stände, eo ipso als anspruchsberechtigt erklärte. Dieser Grundsatz verkannte die Kräfte des sozialen Werdens und Seins und baute sich auf einer nur theoretisch konstruierten Basis auf, was aber nicht hinderte, daß er eine starke und gestaltende Kraft besaß, die u. a. zur Anerkennung staatsbürgerlicher Rechte des Einzelnen führte.

Da nun gewissermaßen „Gesetzbücher“, die „politischen Rechte“ enthaltend, gegeben waren, verfielen die Theoretiker und theoretisierenden Praktiker in einen doppelten Fehler: 1. verkannten sie den tiefgehenden Wesensunterschied zwischen Verfassungsrecht einerseits und Privatrecht, sowie öffentlichem Recht i. e. S. anderseits und bearbeiteten ganz verschiedene Rechtskategorien nach derselben Methode; 2. glaubten viele, man könne nun, da das staatliche Leben auch nach seiner politischen Seite hin gesetzlich geregelt sei, auf ordnende Normen des Gewohnheitsrechtes vollständig verzichten — sie sagten dieses für die Gegenwart tot. Im Privatrechte schlossen sich dieser Todeserklärung auch die Gesetzgeber — mit Erfolg — an, taten es jedoch nicht auf dem Gebiete des Verfassungsrechtes, das heißt: hier negierten sie kaum irgendwo prinzipiell die künftige Wirksamkeit des „Gewohnheitsrechtes“, und faktisch hat es heute noch eine eminente Bedeutung neben den Verfassungsgesetzen, und jene staatsrechtlichen Theorien, die das nicht zugeben, nicht wahr haben wollen und alles „Ungeschriebene“ als „rechtlich irrelevant“ bezeichnen, setzen sich mit den Tatsachen in Widerspruch.

Berücksichtigt man aber auch die gewohnheitsrechtlichen Zustände und Institutionen in einem Staate und fügt sie richtig in das Bild ein, welches den Verfassungszustand einer Epoche wiedergeben will, dann ist das Petitonswesen mit seinen Einengungen oder seiner liberalen Freigabe ein untrüglicher Maßstab für den Grundcharakter der konstitutionellen Gestaltung einer Periode[1]).

Insofern dürfte eine auf den skizzierten Forschungsgrundsätzen aufbauende rechtsvergleichende und historische Darstellung des Petitionsrechtes die Beseitigung mancher Irrtümer anbahnen. —

Aber auch in anderer Hinsicht läßt sich der Vergleich der Normen des Petitionsrechtes mit dem „Tautropfen" aufrechterhalten.

Da die Theorie zu ihren Abstraktionen nur von den Tatsachen der Praxis ausgehend gelangen kann, so ist es selbstverständlich, daß sich die juridischen Theorien des Petitionsrechtes eben so oft wandeln mußten, als das Petitionsrecht selbst in der Praxis eine Wesensänderung erfuhr. Anders verhält es sich jedoch, sobald einerseits „liberale", anderseits „absolutistische" Petitionsrechtstheorien aus dem Boden schießen, wenn nicht mehr Fakten für sie maßgebend sind, sondern persönliche politische Wünsche und Forderungen des Autors. Auch dagegen könnte man schließlich nichts anderes einwenden, als den Erfahrungssatz, daß eine absolute Objektivität ausgeschlossen erscheint, weil — vulgär aber treffend — niemand aus seiner eigenen Haut heraus kann, doch kommt es immer auf die Größe des Gehaltes von „Subjektivität" an, der einer sogenannten „objektiven" Darstellung oder Theorie beigemischt ist. Gefährlich wird die „persönliche Note" des juridischen Autors noch dadurch, daß er — mit Hinblick auf verschiedene Erscheinungen — jede bewußte Vermengung rechtlicher Theorien mit politischen Wünschen[2]) perhorresziert, und mit

[1]) Ein Hauptgrund der chronisch gewordenen und oft geradezu leidenschaftlich geäußerten Abneigung gegen die Anerkennung eines „Gewohnheitsrechtes" im modernen Staatsleben liegt m. E. auch darin, daß es oft kaum möglich ist, ein Gewohnheitsrecht von einer rechtlich bedeutungslosen Gewohnheit zu scheiden; die staatsrechtliche Theorie strebt aber der privatrechtlichen Schwester nach und bevorzugt streng gegeneinander abgegrenzte Begriffe, denen freilich im „Leben" keine ebenso streng abgegrenzten Begriffsinhalte entsprechen können.

[2]) Die Furcht vor der angedeuteten „Vermengung" geht so weit, daß man auch eine Verbindung der wissenschaftlichen Forschungsergebnisse über Politik mit den Ergebnissen der rein juridischen Forschung ablehnt, obschon die Resultate beider Untersuchungen auf manchen Gebieten einander erst zu einem Ganzen ergänzen.

vollstem Recht perhorresziert, und unbewußt selbst diese Vermengung vornimmt, aber dessen nicht gewahr wird und andere nicht gewahr werden läßt.

Die verschiedenen Theorien des Petitionsrechtes liefern dafür zum Teil durchsichtige Beweisstücke, die des wissenschaftlichen Interesses nicht entbehren.

Die Theorien über das Petitionsrecht lassen sich in zwei Gruppen teilen: in die negative, welche das Wesen des Petitionsrechtes in der rechtlichen Unbeschränktheit zu petitionieren erblickt und zugleich damit erschöpft sieht, und in die positive, die aus der gesetzlichen Fixierung des Petitionsrechtes einen Anspruch des Petenten auf Erledigung seiner Petition ableitet, und es als Rechtspflicht der Staatsorgane hinstellt, auf Eingaben entsprechend tätig zu sein[1]).

Im einzelnen beruhen die in einer Gruppe zusammengefaßten Theorien zum Teil auf recht verschiedenen Grundlagen — besonders was die „positiven" anlangt —, weichen im Gedankengang und in der Beweisführung erheblich von einander ab, aber gelangen zu gleichen oder wenigstens gleichartigen Resultaten, was für die Einteilung allein den Ausschlag gab.

A. Die positiven Theorien reichen chronologisch weiter zurück, als die negativen und sollen deshalb zuerst erörtert werden.

---

[1]) Die Theorien wurden deshalb nicht in solche geschieden, die im Pet.-Recht nur objektives Recht, u. in solche, die auch subjektives Recht darin sehen, obschon die Teilung im Texte ungefähr dieser Gliederung entspricht, weil 1) die sonst notwendige Erörterung des rechtlichen Charakters der sog. „Grundrechte", als den Rahmen dieser Monographie übersteigend, vermieden werden sollte, 2) der Begriff des „subjektiven öffentlichen Rechtes" so ziemlich bei jedem Autor einen anderen Inhalt aufweist, was die Problemstellung übermäßig und überflüssig erschwert hätte, 3) in der Literatur selbst dem Petitionsrecht häufig eine Sonderstellung eingeräumt wird, so daß es als „mißliebiger erratischer Block in den flachen Gefilden der Freiheitsrechte, wohin es ein widriges Geschick verschlug", erscheint, u. auch eine Sonderbehandlung beanspruchen darf, will man seines Wesens Kern gerecht werden.

Einen beachtenswerten Überblick über den gegenwärtigen Stand der Lehre vom juridischen Gehalt der „Grundrechte" gibt Giese, die Grundrechte; Abhandlungen aus dem Staats-, Verwaltungs- u. Völkerrecht, ediert von Zorn u. Stier-Somlo, 1905, I, 2, u. wählte das vielsagende Motto:

„Von der Parteien Gunst und Haß verwirrt
Schwankt sein Charakterbild in der Geschichte".

Nach ihnen liegt das Wesen des Petitionsrechtes darin, daß der Petent wegen eines inhaltlich gesetzlich einwandfreien Petitums von Staats wegen nicht verfolgt und seine Petition nicht unterdrückt werden darf, daß ferner das Staatsorgan, an welches eine Eingabe gerichtet ist, falls die Materie in seine Kompetenz fällt, nicht nur die Annahme nicht verweigern darf, sondern als verpflichtet gelten muß, die Petition zu erledigen.

Die älteren Theoretiker zerbrachen sich nicht den Kopf darüber, wie sie ihr System logisch begründen konnten, denn sie gehörten der naturrechtlichen Schule an, welche mit den „Grundrechten" einfach wie mit einer gegebenen, unbestreitbaren Tatsache arbeiteten. Sie nahmen höchstens „Hauptrechte" an, so die Urrechte auf Leben, Freiheit und Eigentum, und stellten daneben „Hilfsrechte" auf, zu denen Blackstone[1]), dessen Lehre an Locke anschloß, das Petitionsrecht rechnete, und auch Christian Wolff zählte das „jus petendi officia humanitatis" unter den angeborenen Rechten auf[2]). Gemäß der naturrechtlichen Doktrin korrespondierte mit jedem Rechte eine Pflicht.

Der Sieg der historischen Schule brachte es mit sich, daß die Juristen den Organismus des Rechtes und der Rechtsordnung unter völlig anderen Gesichtspunkten betrachten mußten. Man erkannte die nur staatliche Herkunft jeglichen Rechtes an, und entkleidete es gewissermaßen vom Nimbus halbgöttlicher Abstammung und begnügte sich — vielleicht nicht ganz mit Unrecht —, einfach von „Ansprüchen" zu sprechen, die der Einzelne auf Grund objektiver Rechtsnormen erheben konnte, ohne die Qualität dieser Ansprüche einer kritischen Prüfung zu unterziehen.

Welcker[3]) nannte das Petitionsrecht „eins der wichtigsten Verfassungsrechte der Bürger und der Stände, einen wesentlichen Bestandteil eines lebendigen, gesunden und freien Staatsorganismus", ohne übrigens die Theorie der „allgemeinen Menschenrechte" schon vollends überwunden zu haben, doch besaßen diese für ihn doch nicht mehr die Bedeutung von „natürlichen, angeborenen

---

[1]) Jellinek, die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte, 2. Aufl. 1904, S. 33 f.

[2]) Ebenda, S. 48.

[3]) Art. „Petition" in Rottecks Staatslexikon, 1864, 3. Aufl., 11. B., S. 459 ff.

Rechten", sondern mehr von menschenwürdigen Befugnissen, die der Staat nicht unterdrücken dürfe.

Pözl[1]) bezeichnete das Recht der „repräsentativen Körperschaften", namens der von ihnen repräsentierten Staatsbürger sich mit „Bitten und Wünschen an die Staatsregierung und ihre Organe" zu wenden, als „eine selbstverständliche Folge des konstitutionellen Systems", und ebenso müsse es den „einzelnen Staatsangehörigen freistehen, Bitten und Anträge an ihre Repräsentanten zu richten, um diese entweder zu Schritten und Handlungen zu veranlassen, welche die Petenten im Interesse des allgemeinen Wohles für notwendig oder nützlich erachten, oder sie von solchen abzuhalten, welche man für nachteilig hält", ohne daß der Bittsteller „übrigens einen rechtlichen Anspruch auf die begehrte Änderung hätte", wie bei der „Beschwerde"[2]).

Ernst Meier[3]) teilt prinzipiell die Ansicht Pözls.

Es ist oft nicht möglich zu bestimmen, ob ein Autor den Standpunkt einnimmt, daß die gesetzliche Festlegung des Petitionsrechtes und die dafür ausgesprochene Verfassungsgarantie die Staatsorgane verbinden, Eingaben zu erledigen oder nicht.

Mohl negierte einerseits die Pflicht des Adressaten, sich mit einer Petition zu beschäftigen[4]), doch anderseits nahm er an, daß dem Art. 23 R. V. auch durch die Abweisung, daß Form und

---

[1]) Art. „Petitionsrecht" im Deutschen Staatswörterbuch von Bluntschli u. Brater, 1864, 8. B., S. 67 ff.

[2]) Es heißt offene Türen einrennen, wenn behauptet wird, daß das Recht zu petitionieren keineswegs den Anspruch des Petenten u. die Pflicht des Adressaten auf Gewährung des Erbetenen begründe! Der Anspruch richtet sich auf die ordnungsmäßige Erledigung der Eingabe u. dazu ist der Adressat verpflichtet. — Neuerdings sagt auch Bornhak, das Petitionsrecht, im Archiv für öffentliches Recht, herausgegeben von Laband, O. Mayer u. Stoerk, 1901, 16. B., 1, S. 405 f: „. . . dem Rechte der Bitte kann selbstverständlich nie eine Verpflichtung, die Bitte zu gewähren, gegenübergestellt werden, selbst wenn dies in der Macht des Gebetenen stehen sollte", u. kommt zum Schluß, das „Recht zu bitten" sei eine „res merae facultalis" u. damit scheide das Petitionsrecht „aus dem Rechtsleben überhaupt aus". — Auch das gerichtliche Klagerecht enthält nicht den rechtlichen Anspruch auf Stattgabe des klägerischen Anspruches, sondern den Anspruch auf Erledigung der Klage durch das kompetente Gericht.

[3]) Über Petitionen in Holtzendorffs Rechtslexikon, 1871, 2. B., S. 228 f.

[4]) Beiträge zur Lehre vom Petitionsrecht in konstitutionellen Staaten, in Staatsrecht, Völkerrecht u. Politik, 1860, 1. B., S. 222 ff; s. auch dessen Staatsrecht des Königreichs Württemberg, 2. Aufl. 1840, 1. B., S. 425 f.

Inhalt eine Berücksichtigung nicht finden konnten, und der Reichstag dem Kommissionsberichte diesbezüglich zustimmt, Genüge getan sei[1]) — wodurch doch wohl eine Erledigungspflicht des Empfängers der Petition, in diesem Falle des deutschen Reichstages, behauptet wird.

In Spezialarbeiten über spezielle Staatsrechte und in staatsrechtlichen Kompendien wird oft das Petitionsrecht einfach unter den Grund-, Freiheits-, Kontroll-, formellen oder politischen Rechten aufgezählt, und es bleibt dem Leser überlassen, das Problem zu lösen, das damit gegeben ist[2]).

Erst wieder neuere staatsrechtliche Theoretiker suchten das juridische Wesen des Petitionsrechtes klar und eindeutig darzulegen und zu jenen, die dabei ein positives Ergebnis[3]) erzielten, gehören u. a. Georg Meyer[4]); er sagt: „Dem Beschwerde- und Petitionsrecht des Einzelnen entspricht die Pflicht der genannten Organe zur Annahme und Erledigung der Beschwerden und Petitionen. Der Beschwerdeführer oder Bittsteller hat ihnen gegenüber einen Anspruch auf Vornahme bestimmter Handlungen, welcher dem Anspruch auf Rechtsschutz analog ist."

Endlich betont Jellinek[5]), das Petitionsrecht in die Sphäre des „positiven Status" des Individuums im Staate verweisend, daß das „Recht der Bitte oder vielmehr der Anspruch auf Erwägung der Bitte darin besteht, daß jedes staatliche Organ verpflichtet ist, in seine Kompetenz fallende Bitten der Untertanen anzunehmen und zu erledigen."

---

[1]) Kritische Erörterungen über Ordnung und Gewohnheiten des Deutschen Reiches, II, in der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 31. B., 1875, 1, S. 104.

[2]) Bornhak, das Petitionsrecht, S. 404 sagt, es finde überhaupt nur Erwähnung u. werde mit einigen Worten abgetan, weil in den Verfassungsurkunden darüber etwas steht.

[3]) In Einzelfällen, deren Lösung jedoch eine prinzipielle Bedeutung zukommt, sprechen auch Stengel, das Staatsrecht des Königreichs Preußen, 1894, S. 83, u. Rönne, das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2. Aufl., 1. B., S. 185 ff, den Grundsatz aus, daß mit dem Rechte, Petitionen zu übermitteln, die Pflicht des Adressaten, sie zu prüfen, korrespondiert.

[4]) Lehrbuch des Deutschen Staatsrechtes, 6. Aufl. 1905, bearbeitet von Anschütz, S. 817.

[5]) System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Aufl. 1905, S. 130f; s. auch ders., das Recht des modernen Staates, I. allgemeine Staatslehre, 2. Aufl. 1905, S. 774.

B. Die negativen Theorien. Die Regierung der Möglichkeit subjektiver öffentlicher Rechte überhaupt, die sich auf eine besondere Auffassung des Staates und der Staatsgewalt stützt, kann selbstverständlich auch im Petitionsrecht kaum mehr sehen, als die faktische Möglichkeit des Einzelnen, Bitten zu äußern und Beschwerden zu erheben, welche Betätigung dann vom rechtlichen Standpunkte aus betrachtet auf derselben Stufe steht, wie „Luft zu schöpfen" und „Hochtouristik zu treiben", doch erkennt man unter Umständen noch eine Reihe „moralischer" Ansprüche und „moralischer" Pflichten als damit zusammenhängend an.

Aber auch Systematiker, welche die theoretische und praktische Möglichkeit subjektiver öffentlicher Rechte nicht leugnen — wobei sich häufig die Divergenzen der Theorien untereinander auf den verschiedenen Inhalt des Begriffes „subjektives öffentliches Recht" zurückführen lassen —, scheiden das „Petitionsrecht" aus dem „Rechtssystem" aus und weisen ihm einen Platz in einer speziellen Kategorie sozialer Phänomene an, in die man alles unterzubringen trachtet, was Gegenstand gesetzlicher Erfassung geworden ist und irgendwie als rechtlich relevant empfunden wird, aber nach der engen Rechtstheorie eines Autors nicht als „Recht" gelten kann. Diese spezielle Kategorie sozialer Phänomene ist die der „politischen Erscheinungen und Tatsachen"[1]).

Andere wieder zerlegen das „rechtlich bedeutungslose" Petitionsrecht in das rechtlich bedeutsame „Petitionseinbringungsrecht" und das „Petitionsüberweisungsrecht", ohne damit der Lösung des Problemes näher zu kommen.

Endlich reiht man das Petitionsrecht unter einen beinahe ebenso verschwommenen Begriff ein wie der ist, den man „Politik" zu nennen pflegt, nämlich unter den der „Freiheitsrechte". Die sog. „Freiheitsrechte" erfreuen sich augenblicklich keiner juridischen Wertschätzung, sondern im Gegensatz zur naturrechtlichen Lehre, die

[1]) Der im Wechsel der Doktrinen schon so oft seinen Inhalt ändernde Begriff „Politik" muß heute alles in sich aufnehmen, was mit dem Staate in Verbindung steht; interessant ist besonders der Umstand, daß auch das diskreditierte „Gewohnheitsrecht", dessen ehrlicher Name anrüchig wurde, hier ein Unterkommen fand; Jellineks Definition des Ausdruckes „Politik" (Staatslehre, S. 13) als „angewandte oder praktische Staatslehre" schließt es schon in sich.

überall „subjektive Rechte" annahm[1]), negieren moderne Theorien — gewissermaßen im extremen Gegenstoß gegen diese Auffassung — die rechtliche Relevanz der „Freiheitsrechte" überhaupt, was zum Teil richtig sein kann, zum Teil falsch ist. Richtig ist die Negation insofern, als jene Regeln, die in Gesetze Eingang fanden und nichts anderes betonen, als daß gewisse Lebensgebiete in die staatsfreie Sphäre des Menschen fallen, im modernen Staate auch aus den Gesetzen verschwinden könnten, ohne die Rechtsordnung dadurch irgendwie zu verändern, weil der „Rechtsstaat" von dem Prinzip ausgeht: alles ist erlaubt, was nicht ausdrücklich untersagt ist. Unrichtig wird die Negation aber sofort, wenn wahllos alle jene seinerzeit als „Recht" empfundenen Normen, welche in der Union und in Frankreich formuliert wurden, und von da aus ihren Siegeszug in die kontinentalen Verfassungsurkunden antraten[2]), als „Freiheitsrechte" bezeichnet werden, denn einige davon enthalten mehr, als eine bloße Errichtung prinzipieller Schranken gegen die Staatsgewalt, genauer: gegen die Administrative, denn den Gesetzgeber binden sie nicht; dieser kann auf gesetzlichem Wege jederzeit die Schranken enger oder weiter ziehen bezw. auch völlig beseitigen.

Was nun das Petitionsrecht im besonderen anlangt, so wird es oft von der Theorie — legt man ihre eigene Auffassung der Freiheitsrechte als bloße Negation staatlicher Aktionen zugrunde

---

[1]) „Recht" als vorstaatliche Erscheinung anzusprechen, ist ein Verkennen der Natur des Rechtes; subjektive Rechte als das Primäre und das objektive Recht als das Sekundäre zu betrachten, ist ein Denkfehler. — Die faktischen Ansprüche Einzelner an Andere und eine Gemeinschaft und faktisches Handeln Einzelner wurden erst durch Anerkennung und Schutz durch den Staat zu Rechtsansprüchen und Rechtsakten. Anerkennung und Schutz durch den Staat bedeuten aber ins Leben-Treten objektiven Rechtes. Da sich dieser Vorgang weder sichtbar vollzog, noch im primitiven Staat das Werk einer einheitlichen Aktion war, so kann der historisch Rückblickende, in Verschuldung eines Denkfehlers, Ansprüche, die faktisch seit je existierten, und denen nach Anerkennung und Schutz durch den Staat später Rechtsqualitäten zukamen, ohne daß dies sofort auch formell zum Ausdruck gelangte, von allem Anfange an als subjektive Rechtsansprüche bezeichnen und dem objektiven Recht gegenüber, von dem er weiß, es entstand erst im langwierigen Verlauf einer sozialen Entwicklung, als primär voranstellen.

[2]) Als „Menschen- und Bürgerrechte" traten sie die Wanderung an und als „Staatsbürgerrechte" landeten sie in fremden Konstitutionen, um von der Theorie sehr bald die Rechtsqualität abgesprochen zu erhalten.

— mit Unrecht zu den „Freiheitsrechten" in diesem Sinne gezählt, denn aus seiner gesetzlichen Fixierung ziehen zumeist auch die Anhänger der „negativen Theorie" des Petitionsrechtes den Schluß, daß die Adressaten von Eingaben diese annehmen dürfen (wenn auch nicht erledigen müssen), und daß besonders die parlamentarischen Kollegien dadurch für kompetent erklärt werden, eingehende Petitionen zum Verhandlungsgegenstand zu machen. Damit aber ist das „Petitionsrecht" schon über den Rahmen der Freiheitsrechte hinausgewachsen, es fordert nicht mehr allein ein „Unterlassen" von gewissen Staatsorganen, sondern nimmt den Charakter eines Organisationsgesetzes an und erweitert die Kompetenz von Staatsorganen, deren Beschäftigung mit Petitionen sonst jeder rechtlichen Grundlage entbehrte — will man nicht ein Gewohnheitsrecht annehmen —, denn sehr richtig betont z. B. Seydel[1]), daß Staatsorgane nicht alles tun dürfen, was nicht verboten ist, sondern nur das, wofür sie zuständig sind.

Damit ist allerdings noch nicht erwiesen, daß der verfassungsrechtlichen Garantie des Petitionsrechtes positive Ansprüche des Petenten an den Adressaten entspringen — aber meines Erachtens ist dadurch die theoretische Unzulässigkeit, es unter die rein negativen „Freiheitsrechte"[2]) zu subsumieren, dargetan. Für Freiheitsrechte ist die reine Negativität typisch, sie sind nur „Schranke"[3]), während jedes andere Recht auch Schranke und überdies immer noch etwas Anderes ist. —

Von den Vertretern der negativen Theorie über das Petitionsrecht sind hervorzuheben: Gerber[4]) und im Anschlusse daran Laband[5]), der das Petitionsrecht (an den deutschen Reichstag) ein „natürliches" Recht nennt, das — wenn es ein Recht wäre — allen Weltbürgern zustände. Bornhak[6]) entwickelt des weiteren

---

[1]) Bayerisches Staatsrecht, 1897, 2. Aufl., 1. B., S. 357.

[2]) Eine prinzipiell einwandsfreie Abgrenzung des Begriffsinhaltes der „Freiheitsrechte" gibt Meyer-Anschütz, S. 801; s. auch Jellinek, System, S. 94 ff.

[3]) Dem widerspricht es natürlich nicht, wenn dem Einzelnen bei Verletzungen dieser „Schranke" durch Staatsorgane ein Klagerecht gegeben ist, das sich gegen ein „Nichtunterlassen" von Behörden wendet.

[4]) Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts, 2. Aufl., S. 32 f.

[5]) Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 4. Aufl. 1901, I., S. 138 f, 282 f; siehe auch ders. Deutsches Reichsstaatsrecht, 1907, S. 69.

[6]) Preußisches Staatsrecht 1888/1890 I, S. 274 ff, 429 f; auf denselben Prinzipien baut seine bereits erwähnte Abhandlung „das Petitionsrecht" auf.

diese Ansicht, wonach die Grundrechte, zu denen in seinem System auch das Petitionsrecht gehört, „materiell verwaltungsrechtlicher Natur" sind, und erklärt, es sei wohl selbstverständlich, daß ein „so fragwürdiges Recht" wie das Petitionsrecht, das man zutreffend mit dem Rechte spazieren zu gehen, auf eine Stufe gestellt hat, auch den Fremden zustehe, denn wer sollte sie hindern, von jedem staatlichen Organ alles Mögliche zu erbitten [1]).

Anonyme oder pseudonyme Petitionen sind nicht verboten, keine Macht der Welt kann Bitten mit der Unterschrift „die Einwohner von Schilda" oder „die Bauhandwerker des Marienburger Schlosses" verhindern — wenn sie bei einer Behörde oder einem Hause des Landtages eingingen, so wären sie eben da [2]). Von seinem Standpunkte aus konsequent negiert Bornhak auch die Verpflichtung eines Hauses, eingehende Petitionen zu berücksichtigen oder zu unterstützen; eine solche Verpflichtung, sagt er, läßt sich auch nicht feststellen, sondern es muß dem freien Ermessen anheim gestellt bleiben. Mit dankenswerter Klarheit kommt so Bornhak zum Ergebnis — ebenso wie Schollenberger [3]) —, daß das von ihm dargestellte Petitionsrecht soviel wie Petitionsfreiheit bedeutet [4]).

Nicht so klar sind die Darlegungen folgender Autoren: Dantscher von Kollesberg [5]) sagt z. B.: „. . . die Handlungen: Erhebung einer Reklamation, Anstellung der Klage, Überreichung einer Petition [6]), werden nicht um ihrer selbst willen vorgenommen. Sie sind vielmehr nur vom Rechte gebotene Mittel (Rechtsmittel), um dadurch eine entsprechende Handlung der

---

[1]) Das mündliche Vorbringen unzulässiger Petitionen kann ganz gut verhindert werden; Fremde können sich ferner durch Einmischung in innerpolitische Angelegenheiten eines Staates die Qualifikation samt der Folgeerscheinungen „lästiger Ausländer" zuziehen und das Einschreiten der Behörden gegen sich veranlassen.

[2]) Dieser Satz ist eine Zusammenziehung von Bornhak, preußisches Staatsrecht I, S. 429 und ders., das Petitionsrecht, S. 412. — Das Eingehen anonymer Petitionen u. solcher von Fremden an ein Haus des Parlamentes kann oft nicht hintangehalten werden, aber in der Regel, wenn sie auch weder das Gesetz noch die Geschäftsordnung untersagen, sind sie nichtig u. kommen daher nicht in Behandlung.

[3]) Das Bundesstaatsrecht der Schweiz 1902, S. 205; siehe auch S. 203, 213.

[4]) Das Petitionsrecht, S. 414.

[5]) Die politischen Rechte der Untertanen, 1888, 1. Lieferung, S. 120 ff.

[6]) Ist im Original nicht gesperrt gedruckt.

vollziehenden Gewalt zu erwirken ..... Das rechtliche Interesse der Unterthanen wird bei diesen Rechtsmitteln daher erst durch die staatliche Handlung (Leistung), zu welcher die Staatsgewalt verpflichtet[1]) ist, verwirklicht und befriedigt. Sie sind somit der dritten Kategorie der politischen Rechte[2]) zuzuzählen ..... Dieses sogenannte Petitionsrecht des Einzelnen ist kein Recht im technischen Sinne, aus dem einfachen Grunde, weil die Staatsgewalt dadurch zu Nichts verpflichtet[3]) wird. Die Staatsorgane sind nicht einmal zu einer formellen Erledigung der Petition, zu einer Beantwortung, geschweige denn zur Erfüllung derselben in materiellem Sinne verhalten ...."

Giese[4]) fügt das Petitionsrecht, „obwohl ein selbständiges Grundrecht", nach dem Beispiele Gerbers[5]), dem Rechte der freien Meinungsäußerung als „Anhang" bei und erklärt: „Das Petitions„recht" ..... bedeutet formell die Möglichkeit, Bittschriften an den Landtag, den König[6]) oder eine Staatsbehörde zu senden, materiell den Anspruch, daß der Inhalt der Schrift geprüft und berücksichtigt werde ..... Eine Verpflichtung zur Erledigung der Petitionen besteht an sich und auf Grund der Verfassung nicht, kann aber, wie es tatsächlich der Fall ist, durch Gesetze und Verordnung statuiert sein."

Wenn das Petitionsrecht materiell einen Anspruch auf Erledigung der Eingaben bedeutet, so müssen doch unbedingt die Adressaten zu dieser Erledigung auch verpflichtet sein.

Die Negativität des Petitionsrechtes betonen noch u. a. Pierre[7]), Perels[8]), Loening[9]), Seydel[10]), wenn es auch nicht

[1]) Siehe S. 17 Note 6.

[2]) Politische Rechte der dritten Kategorie sind solche, kraft welcher die Staatsgenossen an der Bildung der politischen Gewalten teil nehmen. Dantscher, 1, S. 120.

[3]) Siehe S. 17 Note 6.

[4]) Grundrechte, S. 122 f.

[5]) Grundzüge, § 11.

[6]) Giese hat hier speziell die Verfassung Preußens im Auge.

[7]) Traité de droit politique électoral et parlementaire, 2. éd. 1902, S. 661.

[8]) Das autonome Reichstagsrecht, 1903, S. 68.

[9]) Das Petitionsrecht der Ausländer und die Zuständigkeit des Landtags nach preußischem Verfassungsrechte, im Verwaltungsarchiv, herausgegeben von Schultzenstein u. Keil, 1904, 13. B. Heft 1, S. 30 f; Loening berücksichtigt in der Abhandlung auch die positive Theorie des Petitionsrechtes.

[10]) Bayerisches Staatsrecht, I. S. 301, 356 f, 362; Ders. Kommentar zur Verf.-Urkunde für das Deutsche Reich, 2. Aufl. 1897, S. 202 f.

stets mit Deutlichkeit und ausdrücklich prinzipiell geschieht, aber Zorn[1]) allein zieht logisch die letzten Konsequenzen aus der „Negativität" des Petitionsrechtes für das Staatsrecht und dessen Doktrin; er nennt die Grundrechte eine „wunderliche Mischung von wirklichen Rechten, von politischen — mehr oder weniger gerechtfertigten — Wünschen und endlich von Phrasen, die nicht selten selbst Aufnahme in die Staatsverfassung fanden, wie z. B. das Adreß- und Petitionsrecht u. dergl." und kommt zum Schluß, die Aufzählung der Grundrechte müßte konsequenterweise überhaupt in staatsrechtlichen Systemen fallen gelassen werden, aber man führe sie an, um den Kulturgrad, den die Staats- und Rechtsordnung repräsentiert, zu charakterisieren.

Damit werden die Grundrechte ausnahmslos zu staatsrechtlichen Illustrationsfakten.

Der Problemstellung bezüglich des Petitionsrechtes und der Untersuchung seines Wesens hat die Konstatierung einiger Tatsachen und die Hervorhebung einiger Prinzipien, deren eingehende Erörterung nicht Gegenstand dieser Monographie sein kann[2]), voranzugehen, insofern sie für die Petitionsinstitution von Bedeutung sind.

Der Staat ist eine Herrschaftsorganisation ganz bestimmter Art; er ist eine soziale und keine rechtliche Erscheinung; gleichwie seine Entstehung rechtlich nicht zu konstruieren ist, ebenso wenig kann sein Wesen juristisch restlos erfaßt werden.

Ausschließlich die Rechtsordnung, ein Kind des Staates, ist das Objekt der rechtlichen Doktrinen. In der Rechtsordnung kommt der Wille des Staates zum Ausdruck, weniger deutlich im Gewohnheitsrecht, bestimmt formuliert in den formellen Gesetzen, so daß in sichtbarlichster Weise die Gesetze den Staatswillen enthalten.

Zwei Arten von Organen bedarf die Herrschaftsorganisation „Staat": a) solche, welche das, was wir „Staatswillen" nennen,

[1]) Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 1880, I. S. 273 ff; in der 2. Aufl. des Werkes, 1895/97, I. S. 241, 371 ff. kommen die im Texte zitierten Ansichten Zorns der 1. Aufl. für das Petitionsrecht nicht mehr so dezidiert zum Ausdruck.

[2]) Und aus diesem Grunde muß auch von einer Auseinandersetzung mit divergierenden Theorien abgesehen werden.

bilden, also gesetzgebende Organe kurz gesagt, b) solche, welche im Sinne des Staatswillens Aktionen vornehmen[1]).

a) Die willenbildenden Staatsorgane: Im modernen konstitutionellen Staat, der auch subjektive öffentliche Rechte Einzelner anerkannte, sind besonders qualifizierte Staatsangehörige berufen, in rechtswirksamer Weise und unter Einhaltung der gesetzlich vorgeschriebenen Formen Anteil an der Willensbildung des Staates zu nehmen. Diese Anteilnahme kann unmittelbar stattfinden durch die Volksinitiative und das Referendum, und durch die Funktionen jener, welche als Träger parlamentarischer Organe dazu herangezogen werden, an der Gesetzgebung im Rahmen der Kompetenz[2]) des Organes mitzuwirken, und mittelbar vollzieht sich die Teilnahme an der Bildung des Staatswillens durch das politische Wahlrecht (unbestritten) und das Petitionsrecht (bestritten).

Nur die äußere, formelle Tätigkeit, die unmittelbar oder mittelbar zum Zustandekommen des Staatswillens führt, kann durch Normen wirksam geregelt werden, der psychische Vorgang der inneren Willensbildung im Individuum, der in der Folge den Inhalt des Staatswillens beeinflußt, entzieht sich der Regelung durch Vorschriften, aber immerhin versuchen es Gesetze, auch den psychischen Vorgang insofern zu überwachen, als sie Wähler und Repräsentanten vor Terrorismus zu schützen bestrebt sind, Repräsentanten ihren Wählern gegenüber rechtlich unverantwortlich erklären und ihre materielle Unabhängigkeit fördern (Diäten); andererseits gestatten die Gesetze in den meisten Staaten den Staatsangehörigen noch direkt gewisse Einflüsse auf die Willensbildung in den gesetzgebenden Organen, da sie zu Eingaben an die parlamentarischen Kollegien berechtigt sind, woraus die Pflicht für diese erwächst, sich damit zu beschäftigen und einen Beschluß direkt oder indirekt darüber zu fassen (Petitionsrecht).

b) Ausführende Staatsorgane: Die zu ihrer Trägerschaft Berufenen haben die Pflicht, gemäß der Gesetze innerhalb des Wirkungskreises ihres Organs gewisse Funktionen auszu-

---

[1]) In der Praxis hat häufig ein und dasselbe Organ „willenbildende“ und „ausführende“ Funktionen vorzunehmen.

[2]) „Kompetenz“ bedeutet: a) die Möglichkeit, gewisse Akte zuvörderst im öffentlichen Interesse mit Rechtswirksamkeit vorzunehmen; b) unter bestimmten Voraussetzungen auch die Pflicht dazu; c) den Ausschluß anderer von der Vornahme.

üben. Diese Funktionen sind entweder durch das Gesetz strikte vorgeschrieben, also rein exekutiv, oder sie stellen eine freie Tätigkeit dar, die nur im Sinne des Gesetzes zu erfolgen hat.

Im modernen Staat hat der Untertan den durch Zuerkennung von Rechtsmitteln dokumentierten Anspruch, daß die Tätigkeit der Staatsorgane nicht in Widerspruch mit den Gesetzen (Staatswillen) stehe, und zur Realisierung dieses Rechtsanspruches befinden sich die ausführenden Staatsorgane zu einander im Verhältnis der Über- und Unterordnung, so daß ein übergeordnetes auf Antrag hin — wir sehen hier ganz von einer demselben Zweck zustrebenden Verpflichtung aus Eigenem ab — Akte untergeordneter daraufhin prüfen muß, ob sie gesetzlich sind oder nicht.

Aber auch innerhalb ein und desselben Gesetzes sind Funktionen möglich, welche den Interessen der Untertanen nützen und solche welche schaden. Die Herbeiführung interessenfördernder Akte und die Unterlassung bezw. Beseitigung interessenschädigender, die an und für sich dem Gesetze nicht widerstreiten, können nicht durch die Forderungen ordentlicher Rechtsmittel, sondern nur durch Bitten angestrebt werden, mag auch die Bitte formell den Charakter der Beschwerde annehmen. Die ordentlichen Beschwerden — Verwaltungs- und Rechtsbeschwerden — dagegen gehören in die Kategorie der Klagen und wenden sich gegen Rechtsverletzungen.

Das Petitionsrecht dient demnach auch dazu, Interessen zu schützen, die durch ausführende Staatsorgane gefördert oder geschädigt zu werden vermögen. —

Von einem Petitionsrecht, dem korrespondierend Pflichten kompetenter Staatsorgane gegenüberstehen, zu sprechen, ist nicht möglich, wenn Petitionen nur nichts im Wege steht, wenn allein auf Grund des Rechtes der freien Meinungsäußerung oder auf Grund des Prinzipes, daß, was nicht verboten ist, gestattet sei, petitioniert werden kann. In diesem Falle existiert nur Petitionsfreiheit und — wirkt nicht ein Gewohnheitsrecht ergänzend [1]) — kein Staatsorgan ist verpflichtet, solche Eingaben anzunehmen, geschweige denn zu erledigen.

---

[1]) Ein gewohnheitsrechtliches Petitionsrecht existiert z. B. in England, wo es nur dem König gegenüber gesetzlich fixiert ist, in Norwegen u. in Ungarn.

Anderseits ist ein subjektives Petitions recht[1]) zweifellos gegeben, wenn ein Gesetz die Staatsorgane direkt verpflichtet, eingehende Petitionen zu erledigen. Fraglich ist die Rechtslage nur dann, wenn die Verfassung das „Petitionsrecht" zwar „garantiert", aber die Staatsorgane nicht ausdrücklich verbindet, auf Petitionen hin tätig zu sein, ob die Garantie allein schon den Anspruch des Petenten auf entsprechende Akte des Adressaten begründet oder nicht. Und dieser dritte Fall, der Normalfall, ist genauer zu prüfen.

Im allgemeinen ist der Schluß gestattet, daß jedem gesetzlichen Rechte eine Pflicht gegenübersteht[2]) und meines Erachtens entspricht eo ipso einer ausdrücklichen Fixierung der Befugnis zu petitionieren, die Pflicht des für das Petitum kompetenten Adressaten, die Petition zu erledigen; das scheint die einzige zulässige Interpretation[3]) eines Satzes, der prinzipiell lautet: „Das Petitionsrecht ist garantiert"[4]). Die überwiegende Meinung der modernen Theoretiker lautet jedoch dahin, daß die Aufnahme des Petitionsrechtes in die Verfassung rein historisch zu erklären sei, als Reaktion gegen Verbote zu petitionieren, und daher nichts anderes bezwecke, als Petitionsfreiheit — die Straflosigkeit dessen, der „bittet" oder sich „beschwert".

Es wird daher notwendig sein, zur Durchleuchtung des Charakters des Petitionswesens das Problem durch die Beantwortung dreier Fragen allseitig zu erörtern:

---

[1]) Der Ausdruck „subjektives Petitionsrecht" soll nichts anderes besagen, als daß dem Petenten ein Anspruch auf Erledigung seiner Eingabe zusteht, der mit der unter Umständen allerdings nicht erzwingbaren Pflicht des Adressaten dazu korrespondiert.

[2]) Jedem öffentlichen Recht entspricht mindestens die Pflicht der Staatsorgane, seine Ausübung nicht zu hindern; die willenbildenden Staatsorgane sind oft allerdings nur dazu verhalten, keinen anderen, als den gesetzlichen Weg zu betreten, um öffentliche Rechte zu beseitigen oder einzuschränken. Beim Petitionsrecht handelt es sich jedoch nicht um die Pflicht zu „Unterlassungen", sondern um die zu positivem Tun.

[3]) S. auch H. L. Rosegger, das parlamentarische Interpellationsrecht, in den staats- u. völkerrechtlichen Abhandlungen, herausgegeben von Jellinek und Anschütz, VI. B. 2, 1907, S. 37 ff.

[4]) Jellinek, System, S. 131 sagt: „. . . ein formeller Anspruch auf Erledigung u. Antwort ergibt sich aus der Natur der Sache" (bes. bei der Interessenbeschwerde); dagegen wendet Loening, im Verwaltungsarchiv, S. 18, ein: „Indes ist mit einer Berufung auf die angebliche Natur der Sache hier so wenig wie anderwärts ein Beweis geliefert."

1. was sagte in der Formulierung des Petitionsrechtes der Gesetzgeber?
2. was wollte er sagen?
3. wie verstanden ihn die ausführenden Staatsorgane?

Wenn die Ergebnisse dieser drei von verschiedenen Standpunkten ausgehenden Untersuchungen miteinander übereinstimmen, bezw. einander ergänzen — also nicht Widersprechendes zutage fördern —, dann erscheint das Problem restlos gelöst; hingegen kann es vorkommen, daß sich das, was der Gesetzgeber sagte oder anscheinend sagen wollte, nicht mit den sich darauf aufbauenden Tatsachen der Praxis deckt; zu einer solchen Divergenz kann man sich dreifach stellen: a) man bezeichnet die Tatsachen der Praxis als irrelevant für das juridische Wesen des Petitionsrechtes; b) man nimmt an, daß die Praxis unter Umständen eine ununterbrochene Rechtsverletzung darstellt; c) es wird eine „Verfassungswandlung" anerkannt, die auch den juristischen Charakter eines Rechtes verändern kann, ohne daß eine Änderung des Gesetzestextes voranging.

ad a)[1]. Es braucht hierzu nur auf das Verfassungsrecht Englands verwiesen werden[2]; scheidet man aus diesem alle Prinzipien und Normen aus, die nicht „Gesetze" sind, so bleibt eine theoretische, unvollkommene und unzulängliche „Konstitution" zurück, welche der tatsächlichen, lebenden Verfassung nicht entspricht.

ad b): In einer dem Gesetzestext zuwiderlaufenden Praxis eine ununterbrochene Gesetzesverletzung zu sehen, an welcher gewissermaßen alle mitbeteiligten Staatsorgane mitschuldig sind, ist nicht angängig, und wird selbst von formalen Theoretikern in der Regel nicht so gewertet.

Zwei Tatsachen auf dem Gebiete des Petitionsrechtes mögen als Beispiel dienen.

Auf Grund der bayrischen Verfassungsurkunde vom 26. Mai 1818, Tit. VII, §§ 1, 19; Tit. X, § 7 u. des Gesetzes vom 4. Juni 1848, Art. 1, 2 wurden Jahrzehnte

[1]) S. auch Rosegger, Interpellationsrecht, S. 31.

[2]) In den modernen Staatswesen tritt die Bedeutung des „Gewohnheitsrechtes" — das man als den durch konkludente Handlungen anerkannten Staatswillen bezeichnen kann — am klarsten in England hervor, aber auch in anderen Staaten besitzt es eine größere Bedeutung als gemeiniglich angenommen wird. Vergl. Jellinek, Verfassungsänderung und Verfassungswandlung, 1906.

hindurch Petitionen, die gewisse Verfassungsmaterien zum Gegenstande nahmen, als unstatthaft, weil nicht in die Kompetenz der Kammern fallend, bezeichnet — heute dagegen wird die Zuständigkeit der Kammern, in allen Verfassungsfragen an den König zu petitionieren, anerkannt, ohne daß der einschlägige Text der Konstitution Änderung erfuhr [1]). Daraus ergibt sich mit logischer Konsequenz, daß entweder durch die Negation der Petitionsberechtigung der Kammern einst deren Kompetenz widerrechtlich beschränkt wurde — oder daß die jetzt übliche Praxis einen rechtswidrigen Eingriff in die Prärogative der Krone bedeutet, denn dasselbe Gesetz kann nicht heute das verbieten, was es morgen gestattet.

Dem gegenüber wird die Theorie nur den einzig möglichen und haltbaren Standpunkt einnehmen können, daß sie die verschiedene Praxis im Anschluß an die verschiedene Interpretation ein und desselben Gesetzes jede für sich zu ihrer Zeit als rechtmäßig anspricht.

Wie wäre auch sonst der zweite hier zu erwähnende fast allgemeine übliche Vorgang zu qualifizieren, daß, wenn Verfassungsgesetze das Petitionsrecht ohne Ausschaltung einzelner Untertanenklassen prinzipiell gewährleisten, Verordnungen es z. B. für Angehörige des Landheeres und der Marine als strafbar erklären und es somit beschränken?

Durch die Schaffung von Gerichtshöfen für öffentliches Recht schien es, als ob damit die Neubildung öffentlich-rechtlichen Gewohnheitsrechtes, zumal wenn es im Widerspruch mit den Gesetzen stünde, unterbunden wäre. Da ist § 35 des österreichischen Gesetzes vom 18. April 1869, R. G. Bl. 44, betreffend die Organisation des Reichsgerichtes, interessant. Demnach hat die Reichsgerichtsentscheidung von Beschwerden über Verletzung politischer Rechte nur das Erkenntnis auszusprechen, ob und in welchem Umfange die behauptete Verletzung eines politischen Rechtes der Beschwerdeführer stattgefunden habe — das hat aber keine Kassation zur Folge, und es wird überhaupt kein Erkenntnis in der Sache selbst gefällt [2]).

---

[1]) S. bes. Teil: Bayern.

[2]) Bernatzik, die österreichischen Verfassungsgesetze, 1906, S. 409; Hauke, Grundriß des Verfassungsrechts, 1905, S. 128 f.

Durch eine solche Entscheidung werden in der Praxis sich bildende Gewohnheiten, welche der Zwang der Notwendigkeit erzeugt, und die dem geschriebenen Rechte nicht entsprechen, keineswegs unmöglich gemacht.

ad c): Aus den Erörterungen ad lit. a) und b) ergibt sich die hier zugrunde gelegte Theorie von der „normenbildenden Kraft der Tatsachen" auch innerhalb unserer modernen Rechtsordnung, welche das Gesetzesrecht in den Vordergrund stellt, ohne jedoch — besonders auf staatsrechtlichem Gebiete — auf sich bildende Gewohnheiten verzichten zu können[1]).

Nach diesen knappen prinzipiellen Vorbemerkungen soll das Wesen des Petitionsrechtes nach den drei angedeuteten Richtungen — formell interpretativ, historisch, praktisch — untersucht werden.

1. Führt man die in den Konstitutionen üblichen Bestimmungen über das Petitionsrecht auf das darin niedergelegte Prinzip zurück, und entkleidet die Vorschriften alles Beiwerkes, welches das Wesen der Institution unberührt läßt, so gelangt man zu dem Grundsatz: „Das Petitionsrecht ist garantiert". Damit ist in erster Linie die Petitionsfreiheit deklariert, die Straflosigkeit von Petenten, deren Petita an und für sich keine Gesetzesüberschreitungen sind; in zweiter Linie zieht eine derartige Bestimmung der Staatsgewalt eine zweifache Schranke: a) die Unterdrückung von Petitionen ist untersagt, b) eine Beschränkung des Petitionsrechtes ist allein auf legislativem Wege möglich. — Diese Petitionsfreiheit war für die nachabsolutistische Zeit immerhin eine Errungenschaft, denn in nicht allzu ferner Vergangenheit lagen Epochen, in denen die Staatsgewalt ihr unangenehme Petenten verfolgte und bestrafte.

---

[1]) Die Verfassungsvorschriften sind häufig durch ihre Unbestimmtheit und Dehnbarkeit charakterisiert; einerseits sind das die Folgen übereilter Entwürfe, die gewissermaßen „über Nacht" zu Papier gebracht wurden (1848!), anderseits sind sie das gewollte Ergebnis einer tiefen staatsmännischen Erwägung; die auf Dauer berechneten Grundgesetze sollen die Fähigkeit haben, den Anforderungen im Laufe der Entwicklung sich ändernder kultureller, sozialer und politischer Verhältnisse entsprechen zu können, weshalb den Normen eine Art „Elastizität" innewohnen muß.

Die Verfassungsgesetze mancher Staaten begnügten sich damit, diese oder jene Materie als in ihren Kreis gehörig zu erwähnen — besonders ist das beim Petitionsrechte der Fall — und „Ausführungsgesetze" in Aussicht zu stellen; diese erschienen häufig nicht, sondern parlamentarischen Geschäftsordnungen und Observanzen, sowie dem Usus überhaupt blieb es vorbehalten, die noch für die praktische Übung notwendigen Regeln zu erzeugen.

Neben der Sicherstellung des Petitionsrechtes findet sich nun in Grundgesetzen in der Regel noch das „Recht der freien Meinungsäußerung" getrennt garantiert, während doch deren Garantie allein genügte, um auch Petitionen als statthaft zu erklären, zumal „Bitten" und „Beschwerden" nur Spezialfälle von Meinungsäußerungen sind[1]).

Der Hinweis darauf, daß besonders Petenten unter der Willkür in der alten Staatsform zu leiden hatten, weshalb seine besondere Hervorhebung erklärlich erscheine, kann nicht als Erklärung genügen, denn der Absolutismus unterdrückte noch eine Reihe anderer Betätigungsformen des Individuums, ohne daß jede einzelne Möglichkeit individueller Äußerungen, die früher unstatthaft waren, verfassungsrechtlich sichergestellt wurde. Es ist vielmehr anzunehmen, daß man das Wesen des Petitionsrechtes anders auffaßte, als den Charakter der Befugnis zu freien Meinungsäußerungen, und der Gesetzgeber mit seiner Betonung den Staatsorganen die Pflicht auferlegen wollte, Petitionen nicht allein zu dulden, sondern auch anzunehmen und zu erledigen.

Welchen Erfolg sollte es sonst auch haben, Petitionen unter einem „Gesamtnamen" nur einer gewissen Art von Personenvereinigungen zu gestatten — eine ziemlich übliche gesetzliche Norm —, wenn damit nicht gesagt sein soll, daß alle Eingaben unter einer in diesem Sinne unzulässigen Kollektivbezeichnung der rechtlichen Folgen einwandfreier Petitionen nicht teilhaftig werden? Denn strafbar sind sie zumeist nicht. Und die einzige nennenswerte für den Petenten wichtige rechtliche Folge seiner Petition kann nur der Anspruch auf pflichtgemäße Erledigung durch den Adressaten sein.

Anderseits müßte man eine empörende Geistlosigkeit der überwiegenden Zahl moderner, in Kraft stehender Verfassungen behaupten.

---

[1]) Die belgische Verfassung von 1831 enthält in Art. 14 das „Recht der freien Meinungsäußerung" und in Art. 21 das Petitionsrecht, ohne daß die Art. 15—20 durchwegs einzelne Fälle der „freien Meinungsäußerung" aufzählen; ebenso vergl. preußische Verfassung von 1850, Art. 27 u. 32; ebenso das österr. St. G. Ges. v. 21. Dez. 1867 R. G. Bl. 142, über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger, Art. 11 u. 13, wo das Petitionsrecht dem „Recht auf freie Meinungsäußerung" vorangestellt ist, also nicht als besondere Form derselben aufgefaßt werden kann, sonst müßte seine Erwähnung der Aufstellung des allgemeinen Grundsatzes nachfolgen!

2. Auf dem Kontinente so gut, wie in England lagen die Ständeversammlungen und parlamentarischen Kollegien mit den Herrschern kaum darüber in Streit, ob der Fürst die ihm vorgebrachten Bitten und Beschwerden zur Kenntnis nehme und den Petenten hierauf bescheide — das galt wohl als selbstverständlich —, sondern Differenzen rief stets nur die Frage hervor, wann die Krone die an sie von den Versammlungen selbst gerichteten Petitionen (Bitten, Beschwerden, gravamina, desideria usw. genannt) und die durch die Kollegien übermittelten[1] erledige; die Stände erachteten als richtigen Zeitpunkt den für ihre Forderungen günstigen vor der Gewährung von Geldmitteln, vor Leistung des Huldigungseides und ähnlichem, weil sie da am ehesten auf einen ihnen inhaltlich willkommenen Bescheid rechnen konnten. Die Fürsten dagegen wollten nicht zugestehen, gerade in einem kritischen Status, die Erledigung der Eingaben aller Art, unter dem Drucke einer Zwangslage, den Petenten eröffnen zu sollen, die ihre Bewilligungen von der Gewährung der Bitten und der Abstellung der Beschwerden abhängig zu machen suchten.

Also nur um Verschleppungen und um den Inhalt der Petitionserledigungen drehte sich während der ständischen Epoche der Streit, nicht um die Frage, ob Bitten und Beschwerden überhaupt Äußerungen waren, die Anspruch darauf hatten, daß der königliche Adressat, denn um diesen handelte es sich entsprechend der staatlichen Organisation in erster Linie, davon Kenntnis nehme oder nicht. Überdies ließen meist die Erledigungen in Form von Versprechungen nicht so lange auf sich warten, als die Einlösung dieser Versprechungen!

Sollten da die in ihren Ansprüchen keineswegs bescheidenen Naturrechtler — denen die Praxis ihrer Zeit bekannt war — wenn sie das Petitionsrecht ein Hilfsrecht zum Schutz der Hauptrechte nannten, wirklich nichts anderes gemeint haben, als daß es nun auch jedem Einzelnen gestattet sein solle, zu bitten und Beschwerden vorzubringen, und daraus dem, an den die Petition gerichtet war, keinerlei Pflichten erwüchsen? Sollte die Garantie des Petitionsrechtes durch die bill of rights 1689 in England und seine Sicherstellung durch die Zusatzartikel der amerikanischen Unionsverfassung nichts anderes bezweckt haben

[1]) Bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts prinzipiell nur in England Norwegen u. Ungarn üblich.

wollen, als Petitionsfreiheit? Das „souveräne Volk“ diktierte am Ende des 18. Jahrhunderts den Gesetzgebern auch das „Petitionsrecht“ in die Feder und gerade diese Institution — einerseits ein Anklang an die unmittelbare Demokratie, anderseits ein Übergang zu den ordentlichen Rechtsmitteln — war keine tönende Phrase, sondern enthielt den Anspruch auf Untersuchung, Erledigung und gegebenenfalls Stattgebung des Petitums.

Dieses subjektive Petitionsrecht fand Eingang in die modernen Konstitutionen.

Es ist kein stichhaltiger Grund, auf die mehr praktische Bedeutung der Petitionen als Mittel der Agitation und Demonstration im politischen Leben unserer Tage zu verweisen und so den Schluß zu ziehen, daß auch die ursprüngliche Proklamierung des Petitionsrechtes nur den Zweck verfolgte, mehr minder terroristischen Petitionen das Terrain zu ebnen. Sogar Bitten nnd Beschwerden an ein parlamentarisches Kollegium müssen wirkungslos verhallen, wenn dieses davon keine Notiz zu nehmen brauchte, sie nicht zur Verlesung bringen, nicht einer Kommission zuweisen, darüber nicht abstimmen oder sie nicht publizieren sollte. Derlei petitionierende Äußerungen hätten kaum das bewirken können, was die Resolution einer Versammlung, ein Artikel — schon am Ende des 18. Jahrhundertes — in der Presse[1]) u. dergl. erreichen konnten. Aber das nachgeahmte Petitionsrecht Englands, Amerikas und Frankreichs war eben nicht nur Petitionsfreiheit, sondern subjektives Recht.

3. Wenn auch aus dem Geiste der Verfassung, aus der Stellung des Petitionsrechtes im Rechtssysteme und last not least aus seiner Geschichte hervorgeht, daß es zur Zeit seiner gesetzlichen Fixierung als subjektives öffentliches Recht gedacht war, so geht daraus noch nicht mit Notwendigkeit die Folge hervor, daß auch spätere Konstitutionen, die den prinzipiellen Satz: „Das Petitions-

[1]) S. Lotheißen, Literatur und Gesellschaft in Frankreich zur Zeit der Revolution 1789—1794, 1872, S. 74 ff; ebenda erzählt L., daß Ludwig XIII. anonyme Artikel in die „Gazette“ schrieb und „Scheidungsabsichten“ im Kgl. Haus in die Presse lancierte, um damit auf den nicht gerade friedfertigen Sinn seiner Gemahlin einzuwirken — eine Tatsache, die nicht für die absolute Bedeutungslosigkeit der Zeitungen schon in relativ früher Zeit spricht, wie man vielfach annimmt. Immerhin konnte die Presse in Frankreich erst mit der Revolution, da die Präventivzensur gleichsam mit der Bastille fiel, zu großer Bedeutung gelangen und gerade dieser Zeitpunkt gebar auch das allgemeine Petitionsrecht für den Kontinent.

recht ist garantiert" in sich aufnahmen, damit auch den Anspruch auf Erledigung schufen, sondern es ist immerhin möglich, in dieser Formulierung nur objektives Recht, die Gewährleistung der Petitionsfreiheit, zu sehen.

Die juridische Theorie neigt im allgemeinen dieser letzteren Auffassung zu. Dieser theoretischen Interpretation steht jedoch eine praktische von erheblich größerer Intensität gegenüber: die tatsächliche Übung.

Da Tatsachen beweisen, daß der Staatswille die Untertanen nicht unbedingt seinen Gewalten unterwirft, sondern ihnen auch Ansprüche gegen seine Organe zugesteht, Ansprüche, deren Verletzung auf jeden Fall ein Rechtsbruch ist, und zu deren Durchsetzung er in gewissen Fällen seine Machtmittel dem Einzelnen leiht, so haben wir zu forschen, wie sich die Staatsorgane faktisch dem Petitionsrechte gegenüber verhalten.

In der Regel können und müssen wir nun konstatieren, daß die Staatsorgane es als ihre Pflicht ansehen, eingehende Petitionen zu erledigen; besonders klar tritt dies bei den parlamentarischen Kammern hervor, deren Reglements eine bestimmte Geschäftsbehandlung der eingehenden Petitionen festlegen [1]), ohne daß die Praxis es in das Belieben der parlamentarischen Kollegien stellt, nur diese oder jene Eingabe einer Untersuchung zu unterwerfen, sondern alle Petitionen, welche den formellen Anforderungen

---

[1]) Im österreichischen Abgeordnetenhaus steht die Vernachlässigung der einlaufenden Petitionen im Gegensatz und Widerspruch mit dem Gesetz und dem Reglement (s. bes. Teil: Österreich); daß man ihre Nichterledigung aber als „Unrecht" empfindet, zeigt folgende Darlegung im Bericht des G. O.-Ausschusses, 1729 d. Beilagen z. d. stenogr. Protokollen d. österr. Abgh. XVII. Sess. 1903, S. 6: „Einer noch ungleich auffälligeren Entartung als das Interpellationsrecht verfiel im Zeitenlaufe d. Petitionsrecht, ein d. Vermittlung d. Parlamentes geübtes hochwichtiges Volksrecht. Im constitutionellen Staate kommen d. politischen Rechte d. Staatsbürger am sinnfälligsten im Wahlrechte und im Petitionsrechte zum Ausdruck. Jeder Einzelne, jede kleinere oder größere Gruppe soll in die Lage kommen, Anliegen vorzubringen, Wünsche und Beschwerden d. Parlamente u. durch d. Parlament d. Regierung zu unterbreiten. Die Petition ist d. Hauptform, in der sich d. Volk am constitutionellen Leben mitwirkend betheiligt. Darum sehen wir auch d. Petionsrecht unter d. bes. Schutz des St. G. Ges. gestellt, das im Art. XI des Ges. v. 21. Dez. 1867 R. G. Bl. Nr. 142 verfügt: „Das Petitionsrecht steht jedermann zu." — Soll diese Vorschrift nicht ein toter Buchstabe bleiben, so muß das Parlament d. eingelaufenen Petitionen prüfen u. dafür Sorge tragen, daß den als berechtigt erkannten Anliegen auch wirklich entsprochen werde."

Genüge getan haben, sind einer materiellen Prüfung zu unterziehen. Ganz in diesem Sinne erklärt der Schlußsatz des § 28 der Geschäftsordnung des Deutschen Reichstages bezüglich Petitionen: „Ein Bescheid des Reichstages muß jedenfalls erfolgen."

Fußend auf den Untersuchungen unter Ziffer 1 bis 3 ist daher das gesetzliche Petitionsrecht zu definieren, als die Freiheit, an Staatsorgane Petitionen zu richten, verbunden mit deren Verpflichtung, sie zu prüfen und zu erledigen.

Eine Vernachlässigung dieser Pflicht ist ein Rechtsbruch und qualifiziert man den Erledigungsanspruch des Petenten als subjektives Recht, zugleich die Verletzung eines solchen.

Die Stellung, die der Mensch im modernen Staate der Staatsgewalt gegenüber einnimmt, ist vierfach[1]):

Die Staatsgewalt hat a) Forderungen an ihn — passiver Status des Individuums —, b) schließt gewisse Lebensgebiete von ihrem Einflusse aus — negativer Status —, c) gewährt dem Einzelnen positive Ansprüche gegen sich — positiver Status — und d) gewährt ihm eine rechtliche Einflußnahme auf die Bildung des Staatswillens — aktiver Status des Einzelnen.

a) Wenn der Staat es den Untertanen zur Pflicht macht — wie es in einer der Vergangenheit angehörenden Verfassungsepoche zum Teil der Fall war —, Vorschläge (Wünsche) zum allgemeinen Besten und Vorstellungen zur Beseitigung von Mängeln vorzubringen[2]), dann fließen diese „Petitionen" aus dem passiven Status der Individuen.

b) Verbietet der Staat Petitionen nicht und knüpft er auch keine Rechtsfolgen an solche, so gehen sie aus dem negativen Status der Einzelnen hervor.

c) Verknüpft er sie mit einem Anspruch auf Erledigung, legt er den Adressaten die Verbindlichkeit der Prüfung auf, dann sind sie aus dem positiven Status abzuleiten.

---

[1]) S. Jellinek, System, S. 81 ff.

[2]) U. a. im Frankenreiche, vereinzelt auch noch in neueren Gesetzen; s. bes. Teil. Daß die Verfassungsentwickelnng künftig eine ähnliche Richtung abermals einschlägt, ist nicht absolut ausgeschlossen.

d) Petitionen an willenbildende Staatsorgane, die den Inhalt des Staatswillens in rechtlich relevanter Form zu gestalten trachten, lassen sich auf den aktiven Status des Individuums zurückführen[1].

Das Petitionswesen, zu dem die unter lit. a) erwähnte Pflicht selbstredend nicht zu zählen ist[2], kann deshalb in der Form der Petitionsfreiheit, des Petitionsrechtes im individuellen und des Petitionsrechtes im kollektiven (politischen) Interesse[3] in Erscheinung treten[4] — und in der Gegenwart vollzieht sich möglicherweise ein Wandel im rechtlichen Charakter des Petitionsrechtes, dem keine Änderung im Gesetzestexte zur Grundlage dient.

Sowohl der Ausbau der staatlichen Verwaltung und der Justiz, als auch die wachsende Bedeutung der „öffentlichen Meinung" und ihrer Ausdrucksmittel entkleiden das Petitionswesen seines ursprünglichen Wertes, die zunehmende Zahl der „Bitten" und der „Beschwerden" an parlamentarische Kollegien bezweckt in immer größerem Maße einen „psychischen Zwang" auf die staatswillenbildenden Organe auszuüben, und die Petenten legen — in der Regel — immer geringeres Gewicht darauf, daß ihre Petita einer geschäftsordnungsmäßigen Erledigung unterzogen werden; ein Großteil von Petitionen dient als „Material" für die Tätigkeit der Spezialkommissionen von Kammern, die durch ihre Vorlagen an das Haus, welches darüber Beschlüsse faßt, die darauf bezüglichen Eingaben zugleich miterledigen, ohne auf jede einzelne einzugehen.

Dadurch schwindet allmählich das Bewußtsein dafür, daß mit der gesetzlichen Gewährleistung des Petitionsrechtes eine spezielle Erledigungspflicht korrespondiert, zumal diese zumeist nicht aus-

[1] Von der Volksinitiative unterscheidet sich das Petitionsrecht an die willenbildenden Staatsorgane, a) daß dieses auch individuell geübt werden kann, b) daß seine Anwendung nicht so intensive Rechtsfolgen auslöst, wie die Initiative.

[2] Gemeinsam der „Petitionspflicht" (im staatl. Interesse), der Petitionsfreiheit und dem Petitionsrecht ist die Tatsache des Vorbringens von außerordentlichen Wünschen und Vorstellungen bei Staatsorganen.

[3] Es wird in der Praxis nicht stets leicht sein, den Begriff des „individuellen" Interesses von dem des „kollektiven" reinlich zu scheiden.

[4] In einem und demselben Staate kann manchen Organen gegenüber Petitionsfreiheit bestehen, anderen gegenüber ein Petitionsrecht vorliegen; dem gesetzlichen Petitions**recht** entspricht die Erledigungs**pflicht** des Adressaten, deren Erfüllung bei parlamentarischen Kollegien nicht erzwingbar ist, während der Anspruch auf ordnungsmäßige Erledigung der Petitionen durch Behörden zumeist durch Rechtsmittel geltend gemacht werden kann.

drücklich festgelegt erscheint; es bereitet sich also tatsächlich vor, was die „negative Theorie des Petitionsrechtes“ schon lange als die allein richtige Auffassung dieses Rechtes hinstellt: es büßt seinen subjektiven Charakter ein, wird ausschließlich objektives Recht, und das Petitionswesen löst sich in Petitionsfreiheit auf.

Diese Richtung scheint diesbezüglich die moderne Verfassungsentwicklung einzuschlagen, und sie ruft der Staatsrechtstheorie eine alte Wahrheit neuerdings ins Gedächtnis: *πάντα ῥεῖ*, was auf den speziellen Fall angewendet heißt: Das Wesen eines bestimmten Rechtes kann wechseln, während der Gesetzestext unangetastet stehen bleibt.

Sowie das Petitionsrecht der Individuen als subjektives Recht des Einzelnen möglich ist, so war auch das Petitionsrecht der altständischen Kollegien subjektives Recht, dessen Träger der einzelne Stand oder die Gesamtheit der Stände.

Mit dem Abstreifen des Korporationscharakters der Stände, als sie mehr und mehr repräsentative Versammlungen wurden und als Staatsorgane staatliche Funktionen im überwiegend kollektivem Interesse vorzunehmen hatten, gingen die subjektiven Rechte in „Kompetenzen“ des Organs über. Im Prinzipe blieben auch die Staatsorgane für Petitionen zuständig, aber ihrer Organstellung entsprach es wenig, als „bittend“ aufzutreten; sie stellen nunmehr formulierte Anträge, es kommt ihnen die gesetzlich geregelte Initiative zu. Ist jedoch diese keine unbeschränkte, sondern auf gewisse Materien eingeengt, dann spielt auch heute noch die Petitionskompetenz der Kammern eine lebende Rolle.

Aber auch sonst ist das Petitionsrecht der ständischen Korporationen nicht spurlos verschwunden; in dieser oder jener Form und unter anderen Namen existiert es noch. Hier sind zu nennen: a) die Interpellationen mit ihrem kritischen, beschwerdeähnlichen Wesen[1]); b) die Befugnis parlamentarischer Kollegien, an sie gerichtete Petitionen der Regierung (zur Auskunfterteilung darüber) zu überweisen, wodurch das Haus gewissermaßen eine Petition zur eigenen macht („Petitionsüberweisungsrecht“); c) das

---

[1]) Rosegger, Interpellationsrecht, S. 8 ff.

Recht der Ministeranklage, ein verstärktes Beschwerderecht über die Minister[1]); d) Resolutionen und Adressen.

Resolutionen und Adressen[2]) als Beschlüsse einer Personenmehrheit, beziehungsweise einer Kammer, enthalten eine Willensäußerung, die in einer Adresse dargetan in feierlicher Form erfolgt. Materiell können sie auch Bitten oder Beschwerden sein, und es ist dann eine quaestio facti, ob sie als Petitionen im Rechtssinne oder als „freie Meinungsäußerungen" aufzufassen sind.

Eine Gruppe für sich bilden die Resolutionen und Adressen der parlamentarischen Versammlungen, da sie teilweise rechtliche Folgen nach sich ziehen; Kammerresolutionen gehen in der Regel an die Regierung, Kammeradressen an das Staatsoberhaupt; letztere nehmen im modernen Staat häufig das Wesen eines Höflichkeitsaktes an — man gratuliert und kondoliert in dieser Form —, selten ist ihnen mehr eine staatsrechtliche Bedeutung zuzusprechen[3]).

Dem gesetzlichen Resolutions- und Adreßrecht entspricht die Pflicht des Adressaten zur Annahme, unter Umständen zur Erledigung der Darlegungen der Kammern[4]).

---

[1]) Frisch, die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate, 1904, S. 103, betont, daß das System der Ministerverantwortlichkeit auf dem Kontinente nicht aus dem Beschwerderecht hervorging, doch widerspricht dieser Feststellung nicht, daß bes. in älteren Grundgesetzen der deutschen Einzelstaaten das Beschwerderecht mit der Ministerverantwortlichkeit in Zusammenhang gebracht wurde. Siehe bes. Teil; ferner Verf. Urk. f. d. Herzogtum Anhalt-Dessau v. 29. Okt. 1848, § 56, wo das Mißtrauensvotum für das Gesamtministerium mit rechtlichen Konsequenzen, die der Herzog zu ziehen hatte, verknüpft war; nach der Verfassung Polens v. 3. Mai 1791 konnten die vereinigten Kammern des Reichstages mit Zweidrittelmehrheit der Stimmen die Entfernung eines Ministers verlangen; der König war gehalten, dem Beschlusse Folge zu geben.

[2]) Siehe auch Bluntschli, Art. Adresse, im deutschen Staatswörterbuch von Bluntschli u. Brater, 1857, 1. Bd. S. 66 ff.

[3]) Hingegen können sie politisch gewichtig sein, wenn sie inhaltlich einen feierlichen Protest oder eine förmliche Beschwerde enthalten — Adresse der Stände im ungarischen Reichstag auf Antrag Kossuths im Jahre 1847 —; in der Adreßdebatte sucht häufig die Opposition demonstrativ ihre Wünsche und Vorstellungen an die Krone zu leiten, allerdings zumeist ohne Aussicht, mit ihren Vorschlägen durchzudringen; so typisch die Iren im englischen Unterhaus.

[4]) Siehe Laband, Staatsrecht, I. S. 285; Stengel, preußisches Staatsrecht, S. 83; Bornhak, preußisches Staatsrecht, I. S. 428; Stoerk, zur Methodik des öffentlichen Rechtes, 1885, S. 64.

Adressen werden entweder spontan, bei einem besonderen, speziellen Anlaß, oder als Antwort auf formelle Äußerungen der Krone — in erster Linie und als Hauptfall auf die Thronrede hin — beantragt und beschlossen.

Parlamentsadressen an das „Volk“ sind in der Regel prinzipiell unstatthaft, weil eine Kammer nur in gesetzlich festgestellten Fällen mit außenstehenden Faktoren in Verbindung treten darf, oder sie sind ausdrücklich[1]) verboten.

Petitionen an das Staatshaupt erscheinen heute zumeist als „Gnadengesuche“ im rein individuellen Interesse.

IV. Praktische Politik und Petitionen.

Lag ursprünglich den Petitionen das Prinzip zugrunde, die Aufmerksamkeit von Staatsorganen auf bestimmte Materien zu lenken, und fand dieser Grundsatz seine Anerkennung im gesetzlich fixierten Petitionsrecht, aus dem eine formelle Bindung der äußeren Tätigkeit des Adressaten hervorging, der sich mit der Eingabe pflichtgemäß zu befassen hatte, so mußte dieser Gedanke im Laufe der Verfassungsentwickelung allmählich der auf geänderten Verhältnissen fußenden Erkenntnis Platz machen, daß der „Staatswille“ nicht so sehr durch die offiziellen Verhandlungen und formellen Debatten in den Parlamenten zur Reife gelangt, sondern seine Genesis ist das Werk von Kräften, die hinter den Kulissen tätig sind, während auf der parlamentarischen Bühne die Darsteller nur bereits fertige Rollen kreieren; höchstens daß die Opposition den ruhigen Verlauf der Aufführung stört.

Dies gilt entschieden auch für die materielle Erledigung von Petitionen, soweit sie politische Fragen anschneiden, weniger für Interessenbeschwerden.

---

[1]) Z. B. Ges. v. 19. Januar 1872, den Geschäftsgang des bayrischen Landtages betreffend, Art. 37. — Proklamationen eines Parlamentes an das Volk sind gewöhnlich Akte der Revolution, haben dann moralische und politische, doch keine rechtliche Bedeutung — außer die des Rechtsbruches. Mirabeau schlug so am 27. Juni 1789 der Nationalversammlung eine Adresse an ihre Vollmachtgeber vor, und brach damit den starren Sinn der Mehrheit des ersten und zweiten Standes. Bluntschli, Adresse, S. 69 f.

Die Epochen dürftigen geistigen Verkehrs, in denen man einem Parlamente durch Petitionen wirkliche Anregungen bot, sind in den Kulturstaaten vorbei, und wir finden heute eher, daß gerade jene Gegenstände, die einem Hause bereits vorliegen oder zur Vorlage vorbereitet werden, daß Probleme, welche das gesamte öffentliche Leben durchzittern und im Mittelpunkte politischer Erörterungen stehen, den Stoff zu Petitionen liefern, die zu Hunderten dasselbe Thema im selben Sinne variieren und hunderttausende von Unterschriften tragen. Damit suchen nun allerdings die Petenten und die Hauptmacher von Massenpetitionen nicht mehr der Kammer eine fruchtbringende Anregung zu geben und einen formellen Erledigungsbeschluß zu inaugurieren, vielmehr ist eine durch die Zahl der Petitionäre wuchtige Eingabe dazu ausersehen, den psychischen Vorgang der inneren Willensbildung in den Trägern von Staatsorganen zu beeinflussen — der Zweck der politischen Petition ist nicht, zu überzeugen, er ist: psychisch zu terrorisieren!

Wenn ein ehrlicher Demagoge in naiver Offenherzigkeit die Überreichung von Petitionen eine „persönliche Assistenz" der Unterzeichner nannte[1]), so gestand er nur zu, was die Praxis auch den weniger hellen Beobachter schon lange gelehrt hatte: den Terrorismus durch sog. „Sturmpetitionen"; aber diesem schon an physische Gewaltanwendung streifenden Terror schoben die Gesetzgeber sehr bald einen festen Riegel vor; die Ereignisse der französischen Revolution hatten sie erfahren gemacht — man untersagte den Empfang von Deputationen in den Kammern überhaupt, oder man ließ zur Überreichung von Petitionen nur eine geringe Zahl von Personen zu, wenn man es nicht vorzog, die persönliche Übergabe durchaus zu verbieten.

Gegen den psychischen Zwang, der in Massenpetitionen schon an und für sich liegt, und der den Wählern faktisch wiederzugewinnen trachtet, was ihnen an Einfluß die rechtliche Unabhängigkeit der Repräsentanten raubte, ließ sich freilich kein ebenso probates Mittel finden. Gleichwohl versuchte man mancherlei dagegen, ohne daß der Erfolg ein durchschlagender genannt werden kann. So wurden Petitionen als unstatthaft und nichtig erklärt, die auf Debatten im Parlament oder einen beabsichtigten Antrag

[1]) S. Springer, Geschichte Österreichs seit dem Wiener Frieden 1809, 1865, II, S. 295.

bezugnehmen (England), oder man forderte die Beglaubigung der Unterschriften, eine recht hemmende Prozedur; das Verbot, daß zufällige Personenmehrheiten einen hochtönenden Gesamtnamen wählen, ist ferner geeignet, die Bedeutung und die Wucht einer sonst auch nach dieser Richtung hin unkontrollierbaren Petition auf das richtige Maß ihrer Intensität zurückzuführen und dergleichen mehr [1]).

Unruhige, vor allem revolutionäre Zeiten lassen am markantesten und klarsten die Triebfedern und den Charakter der politischen Erscheinungen erkennen; sie ziehen vom politischen Organismus den Schleier, der in normalen Epochen das Wesen der Phänomene verhüllt. Das trifft auch für das Petitionswesen zu. Springer [2]) bezeichnete Petitionen und Adressen als den „Apparat, der zur Märzrevolution gehörte", aber sie waren nicht nur ein Apparat des Jahres 1848, sondern ebenso der Jahre 1789 ff. und 1830; sie treten immer dann in erhöhtem Maße auf, wenn die Basis des staatlichen und staatsrechtlichen Lebens schwankt, und je größer die Aussichten auf eine Neugestaltung der politischen Verhältnisse werden, desto intensiver arbeiten die Massen und Einzelne durch die Massen daran, die Grundvesten der künftigen Ordnung in ihrem Sinne zu bauen, und der Terror in jeder Form feiert Orgien.

Steht eine wichtige Angelegenheit im Mittelpunkt der Diskussion, so bemächtigen sich ihrer Petitionen und die Massenhaftigkeit von Eingaben, die Zahl und die Qualität der Petenten gaben schon oft den Ausschlag bei den Ergebnissen der Kammerberatungen und der Kammerbeschlüsse; man braucht nur an die Negerbefreiung in der Union, an die Abschaffung der Sklaverei, eine Frage, welche das politische Leben Englands aufwühlte [3]), an die Kämpfe um das allgemeine Wahlrecht und an das Problem des Frauenstimmrechtes [4]) mit den

[1]) Vollständige Verbote von Massenpetitionen oder vorbeugende Normen gegen ihr Zustandekommen sind in modernen Staaten — im Gegensatz zu absoluten — überaus selten, schon deshalb, weil jede Massenpetition in eine Unzahl gleichlautender, in ihrer Summe kaum weniger wirkungsvolle Einzelpetitionen, aufgelöst werden kann.

[2]) Geschichte, II. S. 175.

[3]) Unter der Königin Viktoria forderte u. a. eine von 40000 Frauen unterzeichnete Petition die Aufhebung der Sklaverei.

[4]) Schon im Jahre 1872 gelangten an das engl. Parlament 619 Petitionen mit 187000 Unterschriften für das Frauenwahlrecht; neuere Tatsachen dieser Art in den Kulturstaaten sind bekannt.

daran anschließenden Petitionen zu denken. Daneben hat aber noch jeder Staat für sich seine typischen Petitionen, die mit seinen speziellen Verhältnissen zusammenhängen. So schreibt Springer[1]) von der Epoche des Kremsierer Reichstages 1848/49: „Das Petitionsfieber war, wie überall, so auch in Österreich während der parlamentarischen Periode die herrschende Krankheit. Schwerlich aber hat dasselbe sich ausschließlich einem Gegenstande zugewendet, wie in Österreich. Man kann wohl annehmen, daß von zehn Petitionen sich neun mit bäuerlichen Angelegenheiten beschäftigten" [2]); die Bauernpetitionen klagten über die Grundherren, die Häuslerpetitionen über die Bauern.

Andere bewegende Momente bereiteten in den Niederlanden die Trennung Belgiens vor, und sie spiegelten sich in den 1000 Petitionen mit 300 000 Unterschriften, welche 1830 in den Monaten Mai und Juni an die Generalstaaten gingen[3]): man begehrte die Vollziehung des Konkordates, gesetzliche Verantwortlichkeit der Minister, Schutz der freien Presse, Freiheit des Unterrichtes, freien Gebrauch der französischen Sprache, definitive Organisation der Gerichte (Geschworene), gleiche Verteilung der Ämter zwischen Holländern und Belgiern und Publizität des Gemeindebudgets.

Und heute schwillt die Zahl der Petitionen an die Kammern stetig an, um zuweilen schwindelnde Zahlen zu erreichen, und — übersieht man ihre praktisch-politischen Absichten — so kann man dem Abg. Meyer[4]) Recht geben, der im Kremsierer Reichstag sich dagegen wandte, daß das Parlament ein „Papierschnitzelkorb" für ungeeignete Petitionen werde.

---

[1]) Geschichte, II. S. 412 f. Anm.

[2]) Außerdem war die Zahl der Eingaben nicht gering, welche die zu lösenden nationalen u. religiösen Verhältnisse hervorriefen. Man petitionierte für u. wider die Teilung von Kronländern, so von Galizien u. Tirol (Springer, Protokolle des Verfassungsausschusses im österr. Reichstage, 1848 bis 1849, 1885, S. 347 f., 357); Episkopaladressen und Petitionen von Katholikenvereinen protestierten gegen eine Gleichstellung der katholischen Religion mit ketzerischen Bekenntnissen, u. eine Tiroler Riesenpetition ergriff zugunsten der „Glaubenseinheit" Partei — der sie übermittelnde Abg. Klebelsberg nannte sie „unvernünftig", aber entschuldigte sie (Springer, Geschichte, II. S. 609 ff).

[3]) Schubert, die Verfassungsurkunden u. Grundgesetze der Staaten Europas, der nordamerikanischen Freistaaten u. Brasiliens, 2. B., 1850, S. 215.

[4]) Springer, Protokolle, S. 170.

Steht man ganz von den praktisch-politischen Unica im Petitionswesen ab [1]), so erscheinen Petitionen, Massenpetitionen, an parlamentarische Versammlungen oft als eine Art „Kritik", als Mittel der politischen Demonstration, als eine besondere Äußerungsform der „öffentlichen Meinung" [2]), die häufig dazu ausersehen sind, einen psychischen Druck auf die staatswillenbildenden Organe auszuüben.

Gleichwohl darf bei der starken praktisch-politischen Bedeutung des Petitionsrechtes — eine Bedeutung die tatsächlicher Natur ist — sein rechtliches Wesen nicht verkannt werden; unter Umständen kann ja die Übung jedes subjektiven Rechtes in den Dienst der Politik gestellt werden [3]).

V. Petenten und Adressaten.

Erblickt man im Petitionsrecht nur Petitionsfreiheit, so ist es beinahe eine müßige Frage, wer petitionieren könne und wer nicht, denn bitten und sich beschweren kann jedermann, der dazu physisch imstande ist und den kein Verbot darin beschränkt; aber selbst jene, denen eine solche Tätigkeit durchaus in bestimmten Fällen oder in gewisser Form untersagt wird, können in der Regel noch immer Wünsche und Vorstellungen straflos vorbringen, weil die Übertretung von Petitionsverboten gewöhnlich keine Straffolge nach sich zieht [4]), denn die Beschränkungen sind in diesem Sinne leges imperfectae; ferner dürfen sich, wie Theorie und Praxis gewöhnlich annehmen, Staatsorgane mit eingehenden Petitionen auch dann befassen, wenn diese nicht den aufgestellten Voraus-

[1]) Wie, gemäß Zeitungsnachrichten, neuerdings Interpellationen vorkommen, für die der Interpellant von außerparlamentarischen Auftraggebern honoriert wurde, so liefen an eine Kammer auch von der Regierung angeregte Petitionen ein!

[2]) Petitionen können als Ausdruck der öffentlichen Meinung a) geplante Aktionen der Kammer unterstützen, b) ihnen entgegenarbeiten; auch können praktisch-politische Petitionen die öffentliche Meinung selbst für ein Problem zu interessieren suchen. Vergl. auch Bornhak, das Petitionsrecht, S. 421 f.

[3]) D. h., es ist möglich, auch durch den Abschluß rein privatrechtlicher Geschäfte politisch zu demonstrieren, ohne daß der juridische Charakter des Geschäftes darunter litte; man denke an Veräußerungen u. Erwerbungen an der Sprachgrenze, wodurch politische Demonstrationen beabsichtigt werden u. dergl.

[4]) Ausnahmen bei Angehörigen des Soldatenstandes und bei Beamten; s. auch bes. Teil: Argentinien.

setzungen entsprechen, da die Gesetze das Gegenteil nicht auszusprechen pflegen[1]).

Höchstens die Frage nach der Kompetenz besonders parlamentarischer Kollegien zur Erledigung an und für sich verbotener Petitionen kann ein Problem werden[2]).

Faßt man hingegen das Petitionsrecht nicht nur als straffreies Dürfen, sondern als eine mit Rechtsfolgen ausgestattete rechtliche Funktion auf, dann sind einige Erörterungen notwendig.

Mit Rechtswirksamkeit kann nur derjenige petitionieren, dem es gestattet ist. Enthält das Gesetz Verbote für gewisse Personen oder Personenvereinigungen, so werden diesen Zuwiderhandelnde zwar in den wenigsten Fällen strafbar, aber ihre Bitten und Beschwerden haben keinen Anspruch auf Erledigung durch den Adressaten. Neben den gesetzlichen Vorschriften stellen gemeiniglich noch die Kammern Anforderungen an die Qualifikation der Petenten auf, deren Nichtbeachtung Eingaben rechtlich wirkungslos, d. h. nichtig macht[3]).

Als Petenten überhaupt kommen in betracht: Einzelne und Mehrere — Männer, Frauen, Kinder, Inländer, Ausländer, Angehörige verschiedener Stände und verschiedener Berufe —, Vereine, Korporationen, Gemeinden, Staatsbehörden und parlamentarische Kollegien[4]).

Nicht jede Verfassung und nicht überall geben die Gesetze und der Usus ohne Einschränkungen allen denkbaren Petenten auch das Petitionsrecht.

Können Einzelne petitionieren, so bedarf es keiner besonderen Erwähnung, daß das Recht auch Mehreren zusteht, also die Unterzeichnung einer Petition durch eine beliebig große Anzahl von Personen erfolgen darf, ohne dadurch ihre Rechtswirksamkeit einzubüßen, denn eine solche Massenpetition ist nichts anderes, als die Zusammenziehung einer Reihe gleichlautender Einzeleingaben.

---

[1]) S. u. a. Bornhak, Das Petitionsrecht, S. 412 f.

[2]) Speziell für Preußen s. die eingehenden Untersuchungen Loenings im Verwaltungsarchiv.

[3]) Ob derartige Einschränkungen unter Umständen nicht gesetzwidrig sind, wurde des öfteren in verschiedenen Parlamenten erörtert; tatsächlich stehen sie in anerkannter Kraft und Wirksamkeit.

[4]) S. die Einteilung bei Calker, Entstehung, rechtliche Natur und Umfang des Petitionsrechtes nach hessischem Staatsrecht, 1908; Calkers Ausführungen konnten nicht mehr durchwegs berücksichtigt werden.

Ob außer Männern auch Frauen und Kindern das Petitionsrecht zustehe[1]), hängt von den in den verschiedenen Staaten praktisch geübten Bestimmungen ab; mancherorts wird Großjährigkeit, die gegebenenfalls zu beglaubigen ist, gefordert; zuweilen ist Weibern und Minderjährigen das Recht, bezüglich politischer Kausen zu petitionieren, abgesprochen.

Ein weiteres Problem stellen die Ausländer[2]).

Ist das „Petitionsrecht" als überstaatliches „Naturrecht" gedacht, oder wirken auch nur halb bewußt derartige Anschauungen noch nach — etwa in der respektvollen Erinnerung der Nachfahren an eine große historische Epoche der Vergangenheit —, so erscheint es auch Staatsfremden zugestanden, doch immerhin mit einer recht merklichen Korrektur der liberalen Doctrin, die mit der Abschwächung des Prinzipes genau genommen das Prinzip selbst negiert, und zum Ergebnis gelangt, daß Staatsorgane sich auch mit den Eingaben der Ausländer beschäftigen können, zumal wenn diese nicht innerstaatliche Angelegenheiten berühren. Denselben Standpunkt nehmen überwiegend auch die Organe jener Staaten ein, deren Verfassungen das Petitionsrecht expressis verbis als Staatsbürgerrecht konstruieren. Verfassungsgesetze und Normen politischer Natur setzen in erster Linie Rechte der Staatsangehörigen fest[3]), wie auch das Petitionsrecht in der Regel in einem Abschnitte der Konstitution erscheint, dessen Inhalt nicht kritiklos und willkürlich auf Fremde ausgedehnt werden darf. So geht die herrschende Meinung in Theorie und Praxis dahin, Eingaben von Ausländern nicht grundsätzlich als unstatthaft zu bezeichnen [wenn auch eine dadurch erfolgte Einmischung in innerpolitische Fragen als unberechtigt angesehen zu werden pflegt[4])], aber ihnen keinen Anspruch auf Erledigung zuzugestehen.

Daraus resultiert der allerdings nicht unbestrittene Satz, daß Staatsorgane auch zur Annahme und Prüfung von Petitionen

---

[1]) Die Erklärung der „Menschen- und Bürgerrechte" war in vieler Beziehung nur eine Deklaration der „Männerrechte", woran auch die Akzeptanten mancher Bestimmungen davon festhielten.

[2]) S. Loening, a. a. O.

[3]) Vergl. Mohl, Beiträge, S. 227 f. — Dieses Prinzip betonte auch die Regierung anläßlich der Beratungen über das neue Vereinsgesetz im deutschen Reichstag (Zeitungsnachricht).

[4]) Pözl, Petitionsrecht, S. 68, erklärte Petitionen von Ausländern nur in Privatangelegenheiten zulässig.

Staatsfremder kompetent sind — ein Satz, der sich oft weniger aus Verfassungsbestimmungen ableiten läßt, sondern vielmehr aus der anerkannten Praxis hervorgeht[1]).

Mehr minder erscheint das „Petitionsrecht" der Ausländer allgemein als nicht unbeschränkte „Petitionsfreiheit"[2]). —

In den Gliedstaaten eines Bundesstaates darf — kraft Bundesgesetzen — gewöhnlich der Angehörige anderer Gliedstaaten auch inbezug auf das Petitionsrecht nicht als „Fremder" behandelt werden, sondern ist in gleicher Weise wie die Gliedstaatsbürger petitionsberechtigt. —

Aktiven Angehörigen des Landheeres und der Flotte ist häufig nur im Rahmen der militärischen Vorschriften zu petitionieren erlaubt; sind solche Beschränkungen in der Verfassung prinzipiell vorgesehen[3]), so können keinerlei rechtliche Bedenken dagegen erhoben werden; anders verhält es sich jedoch, wenn bei Bestand eines allgemeinen gesetzlichen Petitionsrechtes, das keine Beschränkungen enthält, Disziplinarvorschriften solche aufstellen. Dann müssen Staatsorgane, trotz der Strafbarkeit disziplinwidriger Petenten, dennoch für zuständig und verpflichtet erachtet werden, auch derlei Eingaben ordnungsmäßig zu erledigen. Dasselbe gilt für eine Einengung des Petitionsrechtes von Beamten bezüglich politischer Enuntiationen. Hier lassen sich nicht einmal so gewichtige Gründe für gesetzwidrige Beschränkungen geltend machen, wie für Personen des Militärstandes, und mit gutem Recht vertreten auch parlamentarische Organe das oben ausgesprochene Prinzip[4]). —

Vereine, Korporationen, Gemeinden und Staatsbehörden können nur in Angelegenheiten ihres Wirkungskreises und in jenen, die damit zusammenhängen, petitionieren. „Hand-

---

[1]) Über den durch die praktische Übung ausgeweiteten Wirkungskreis von Kammern vergl. Rosegger, Interpellationsrecht, S. 22 f.

[2]) Eine engherzige Regierung des Petitionsrechtes von Fremden u. eine prinzipielle Abweisung ihrer Petitionen führt in praxi leicht dazu, daß Ausländer Eingaben mit Vorschiebung des Namens Einheimischer machen. Oft herrschen in den zwei Kammern desselben Parlamentes verschiedene Grundsätze über Petitionen Staatsfremder.

[3]) Preuß. V. U. Art. 39.

[4]) Anderer Ansicht Bornhak, das Petitionsrecht, S. 414 ff; vergl. auch Sarwey, das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, 1883, I. S. 187 u. a.

lungen einer Behörde," sagt Bornhak[1]) „die außerhalb deren Zuständigkeit, oder einer Korporation, die außer deren rechtlicher Wirksamkeit liegen ..... sind gar nicht mehr Handlungen der Behörde oder Korporation, sondern ein juristisches Nichts" [2]). Und wenn juristische Personen oder Organe petitionieren, so muß es unter dem gesetzlich anerkannten Gesamtnamen geschehen, oder in Anführung desselben durch den Vorstand.

Für Behörden ist ein Petitionsrecht nur dann anzunehmen, wenn ein Gesetz es ihnen zuspricht; aus der verfassungsrechtlichen Garantie des Petitionsrechtes allgemein läßt sich ihre Kompetenz zu Bitten und Beschwerden nicht ableiten; damit ist es nur physischen und juristischen Personen gewährleistet.

Es hängt von der parlamentarischen Observanz ab, ob Petitionen unter einem unzulässigen Gesamtnamen (von Mehreren unter einer freigewählten Kollektivbezeichnung), welche außerdem von einzelnen Personen namentlich unterzeichnet sind, wie Individualeingaben behandelt oder nichtig erklärt werden. Einzelne Kammern lassen es auch zu, daß diesbezüglich nicht einwandfreie Petitionen durch einen Abgeordneten, der als Petent eintritt, übernommen werden.

Übrigens pflegen Kammern prinzipiell mehr auf den Inhalt als auf die Form von Eingaben zu achten, denn sie können jede in ihre Kompetenz fallende Kausa in Behandlung ziehen, aber verpflichtet dazu sind sie nur bei Petitionen, die allen gestellten Anforderungen entsprechen. —

Gemäß ihrer Stellung in der modernen staatlichen Organisation sind parlamentarische Kollegien jederzeit befugt, auch selbst zu petitionieren, denn in Anwendung der Schlußfolgerung a majore ad minus ist eine Kammer, da sie Kontrollrechte und soweit sie die Initiative besitzt, auch zu rechtswirksamen Äußerungen von Bitten und Beschwerden zuständig. Praktische Bedeutung in nennenswertem Umfange hat das parlamentarische Petitionsrecht nicht mehr, ausgenommen dort, wo die parlamentarische Initiative keine unbeschränkte ist.

Findet sich in einer Konstitution die Kompetenz der Kammern zur Erhebung von Bitten und Beschwerden auch noch formell aner-

---

[1]) Das Petitionsrecht, S. 417; s. auch Möller, preußisches Stadtrecht, 1864, S. 86.

[2]) Anderer Ansicht Pözl, Petitionsrecht, S. 69.

kannt, so beruht dies zumeist darauf, daß erst später erlassene Gesetze die parlamentarische Initiative bezw. die Ministerverantwortlichkeit begründeten, ohne schwächere, nun selbstverständliche Kammerrechte ausdrücklich auszuschalten.

Selten braucht eine Petition, um rechtliche Folgen auszulösen, übereinstimmenden Beschlüssen der beiden Häuser eines Parlamentes zu entspringen, in der Regel ist jede Kammer für sich, sind sogar besonders qualifizierte Kammerausschüsse kompetent, zu petitionieren.

Zählen Gesetze nicht taxativ auf, an wen Petitionen zu richten sind, so können sie an alle unmittelbaren und mittelbaren Staatsorgane adressiert werden, die dann innerhalb ihres Wirkungskreises zur entsprechenden Erledigung berechtigt und verpflichtet erscheinen, wenn auch gegen eine Verletzung der Erledigungspflicht nicht immer — gegen parlamentarische Kollegien nie — der Weg der Klage oder der ordentlichen Beschwerde beschritten werden kann.

In allen Causen, für die ein Organ zuständig ist, können auch Petitionen an dasselbe gebracht werden.

Der chronologisch erste und historisch wichtigste Adressat ist das Staatsoberhaupt; lange war dieses auch der einzige, an den man sich direkt oder indirekt zu wenden hatte. Selbst als in den Übergängen vom primitiven zum feudalen, ständischen und absoluten Staate tatsächlich schon andere Faktoren die Eingaben zu prüfen und zu bescheiden pflegten, galt formell die Krone als Empfängerin und Entscheidungsorgan von Bitten und Beschwerden[1]). Dies änderte sich erst in der repräsentativ-konstitutionellen Periode, die jedem Staatsorgan ein streng begrenztes Tätigkeitsgebiet zuwies. So erscheinen heute auch als Adressaten in erster Linie die parlamentarischen Versammlungen und die Behörden, unter den letzteren zuvörderst die obersten Regierungsbehörden, und politische Petitionen an das Staatsoberhaupt sind auf das Aussterbeetat zu setzen.

VI. Petita.

Keine Causa kann als für Petitionen absolut ungeeignet bezeichnet werden. In dieser oder jener Form, unter diesen oder

[1]) S. auch bes. Teil: Frankreich, das Petitionsrecht unter Napoleon I. nach seiner Rückkehr von Elba.

jenen Umständen vermag jede Angelegenheit den Gegenstand einer berechtigten und berücksichtigenswerten Bitte oder Beschwerde abzugeben [1]).

Aber in bestimmten Epochen, abhängig von dem gesamten Kultur- und Rechtszustand eines Staates [2]), sind manche Angelegenheiten als allein für Petitionen geeignet in den Gesetzen exemplifikativ oder taxativ aufgezählt, zu anderen Zeiten dagegen sind nur einzelne Kausen dem rechtswirksamen Aufgreifen durch Bitten und Beschwerden entzogen.

Im allgemeinen petitioniert man um Erlaß, Aufhebung oder Abänderung von Gesetzen und um Vornahme, Zurücknahme oder Änderungen von Verwaltungsakten.

Materiell gliedern sich die Petitionen in solche um Interessenförderung und in solche um Beseitigung von Interessenverletzungen oder Interessengefährdungen.

Petitionen um Interessenförderungen haben nur die Zukunft im Auge; Theorie [3]) und Praxis [4]) pflegen in der Regel von ihnen zu verlangen, daß sie kollektiven, öffentlichen Interessen

---

[1]) Daß in Petitionen „vernünftige u. unvernünftige, erreichbare u. unerreichbare menschliche Wünsche gleicherweise“ Ausdruck finden können (Bornhak, das Petitionsrecht, S. 404), bedarf keiner besonderen Betonung; in Frage steht allein nur, welchen Petitionen ein Anspruch auf Erledigung zukommt, welche Petita grundsätzlich in speziellen Staaten zu bestimmten Zeiten von der Erledigung ausgeschlossen sind. Da die „negativen Petitionstheorien“ einen solchen Anspruch auf Prüfung nicht anerkennen, existiert für sie auch dieses Problem nicht — sie begnügen sich mit der Feststellung der Tatsache, daß man faktisch um alles Bitten könne, und alles zum Gegenstand einer Beschwerde gemacht werden kann. — Vergl. auch Welcker, Petition, S. 459; Ernst Meier, Petitionen, S. 228; Mohl, Beiträge, S. 224 ff, 229 f; ders., Kritische Erörterungen, S. 102; Pözl, Petitionsrecht, S. 69.

[2]) Wenn unter Alexander I. von Rußland die Bauern darum petitionierten, einen Bart tragen zu dürfen, so geht dies aus dem Rechtszustand der Epoche hervor.

[3]) Ulbrich, Lehrbuch des österreichischen Staatsrechts, 1883, S. 115 f, scheidet das Gesuch im Interesse des Gesuchsstellers von der Petition im kollektiven Interesse. — Im Kremsierer Reichstag hob Abg. Cavalcabo hervor, daß Petitionen nicht privatrechtlicher Natur sein sollen; Springer, Protokolle, S. 169 f. — Das Gesuch auch im individuellen Interesse zählt zu den Petitionen u. a. Calker, Petitionsrecht; vergl. auch Gumplowicz, das österreichische Staatsrecht, 1907, 3. Aufl., in Verbindung mit Bischoff, S. 261 f.

[4]) S. bes. Teil; einzelne Grundgesetze rechnen ausdrücklich auch persönliche Gesuche zu Petitionen.

dienen, doch ist es oft eine quaestio facti, wann „kollektives" und wann „individuelles" Interesse vorhanden ist, und eine strenge Scheidelinie zwischen beiden läßt sich nicht ziehen.

Gegen mehr oder weniger spezielle bezw. prinzipiell charakterisierte Fälle von Interessengefährdung richtet sich die Petitionsbeschwerde[1]); sie knüpft an eine Tatsache der Vergangenheit an und soll nach der communis oppinio nur von dem daran persönlich Interessierten zu erheben sein. Immerhin ist es häufig nur eine Frage der Politik, der Taktik und der formellen Technik, ob eine Petitionsbeschwerde in Form der reinen Bitte oder in Form einer Beschwerde — welche in solchen Fällen ja auch mit einer Bitte zu schließen hat, da ihr kein Rechtsanspruch zugrunde liegt — abgefaßt wird.

Wenn zur Erreichung eines angestrebten Zweckes ordentliche Rechtsmittel gegeben sind, so sind Petitionen im allgemeinen vor regelrechter Erschöpfung des Instanzenzuges ausgeschlossen, da das Petitionsrecht ein subsidiäres Hilfs- und Schutzmittel ist. Dieses Prinzip kann, ohne der Justiz vorzugreifen, in der Praxis durchbrochen werden, wenn „Gefahr im Verzug", schnelles Eingreifen notwendig erscheint und der spezielle Fall ein außerordentliches Eingreifen rechtfertigt, um größeren Schädigungen und Nachteilen vorzubeugen.

Die Grundsätze für die zu Petitionen tauglichen Kausen sind selten in Gesetzen ausdrücklich festgelegt, sondern werden vielmehr durch Verordnungen geregelt, durch die Praxis herausgearbeitet und ergeben sich zum Teil aus dem Geiste der Verfassung[2]).

---

[1]) Daß die Petitionsbeschwerde als Interessenbeschwerde von der Rechtsbeschwerde und der Verwaltungsbeschwerde streng auseinander zu halten ist, s. Jellinek, System, S. 131. Ältere Verfassungsgesetze führen sie zuweilen getrennt von den „eigentlichen" Petitionen an und vermengen sie mit den ordentlichen Beschwerden.

[2]) Wenn die Michaelsbruderschaft in Wien an die Regierung das Ansuchen stellte, sie möchte verlautbaren, daß der Anwerbung von Österreichern für die päpstliche Armee nichts entgegenstehe, so wurde den Petenten mit Recht entgegnet, diese Petition sei überflüssig, da ja alles erlaubt sei, was nicht verboten wäre. — Eine schöne Kombination von Petita enthält eine Grazer Petition vom 15. März 1848 (Springer, Geschichte, II. S. 197); sie verlangte Freiheiten, die Aufhebung des Jesuitenordens, legte Verwahrung gegen ein Bündnis mit Rußland ein und begehrte — daß in Graz ohne Zustimmung der Gemeinde keine „Verschönerung" vorgenommen werde!

VII. Geschäftsbehandlung der Petitionen in den Kammern.

Mit der Einbringung einer Petition in einer Kammer nimmt die parlamentarische Behandlung ihren Anfang.

Die Einbringung hat sich in der vorgeschriebenen Art und Weise zu vollziehen; selten, daß eine persönliche Überreichung gestattet ist, häufiger kann eine formlose Übermittelung stattfinden, in der Regel muß ein Mitglied des Hauses diesem die Eingabe vorlegen.

In den Grundzügen regeln die Reglements die Geschäftsbehandlung an sie gelangender Petitionen im gleichen Sinn, was jedoch in Einzelheiten abweichende, spezielle Normierungen nicht ausschließt.

Im Verfahren wiegt die Schriftlichkeit vor, und Debatten sollen nach Möglichkeit vermieden oder nach Tunlichkeit eingeschränkt werden. Nur ausnahmsweise sind sie gestattet, wie auch eine wörtliche Vorlesung der Eingaben an die Kammern immer mehr außer Übung kommt und nur in besonderen Fällen geübt oder zugelassen wird.

Beinahe automatisch reihen sich die verschiedenen Stadien der Petitionsbehandlung aneinander: Einlauf der Petitionen, Zuweisung an Ausschüsse, deren Beratungen und Berichterstattung und der Bescheid des Hauses. Das moderne Parlament, das den Petitionen oft nur eine kurz bemessene, streng abgegrenzte Spanne Zeit gönnt, ist einfach nicht in der Lage, an den alten, schwerfälligen und zeitraubenden Formen festzuhalten, die eine jede Phase in der Petitionsverarbeitung mit Diskussionen und Beschlußfassungen verbrämten, wie es im älteren englischen Parlamente der Fall war.

Das Urteil, ob eine Eingabe den gestellten Anforderungen genügt oder nicht, ob sie als Petition im Rechtssinne zu betrachten ist oder als eine irrelevante Meinungsäußerung, wird vom Kammerpräsidenten, der betreffenden Kommission oder dem Plenum gefällt; dieses ist als letzte und höchste Instanz auch in solchen Fragen zu betrachten.

Das Schwergewicht der Petitionsbehandlung liegt heute in den Kommissionen. Alle Eingaben, die nicht einen Gegenstand betreffen, für den ein Spezialausschuß gewählt ist, gelangen an die sogenannte Petitionskommission; dahin verweist sie der Präsident oder die Kammer.

Die Spezialkommissionen erledigen normalerweise die ihnen übermittelten Eingaben im Anschluß an die Materie, die sie zu verarbeiten haben.

Die Petitionskommission unterscheidet sich in manchem von anderen Kommissionen: a) ihre Mitglieder können gewöhnlich nach verhältnismäßig kurzer Zeit resignieren und werden durch andere ersetzt, b) findet in regelmäßigen Abständen eine Berichterstattung an das Plenum statt, häufig nur durch Darbietung einer tabellarischen oder summarischen Übersicht über die vorliegenden Petitionen, während ein ausführlicher mündlicher oder schriftlicher Bericht eine besondere Aufforderung dazu voraussetzt, c) sind die Befugnisse der Petitionskommission weitergehende, als die anderer Ausschüsse; zuweilen fällt ihr eine Entscheidung zu, die als definitiv und bindend anzusehen ist, falls nicht eine bestimmte Anzahl von Kammermitgliedern dagegen remonstriert und eine Beschlußfassung des Hauses herbeiführt.

Die Erledigung von Petitionen erfolgt: 1. durch Übergang zur Tagesordnung darüber, wodurch die Eingabe abgetan ist; 2. durch Überweisung an ein kompetentes Regierungsorgan; 3. durch selbsttätiges Handeln des Hauses im Sinne des Petitums, also durch Stellung eines Antrages, durch Einbringung einer Interpellation u. s. f.

Die Überweisung an einen Minister schließt nicht unbedingt das Begehren um Auskunfterteilung in sich, sondern kann eine Kritik von Verwaltungsakten [1]), auch nur die Befürwortung der Eingabe bedeuten, eine Erwägung des Gesuches oder der Beschwerde empfehlen, oder als Materialbereicherung gedacht sein.

Mitteilungen an den Petenten über den Erfolg und die Ergebnisse seiner Eingabe sind in der Regel nicht üblich.

VIII. Form der Petitionen. Besondere Bestimmungen.

Was die äußere Form der schriftlichen Petitionen anlangt, so gab es ehemals gesetzliche, durch Verordnungen oder den Usus erzeugte Formvorschriften, die aber im allgemeinen dem Prinzipe weichen mußten, das die Formlosigkeit, mit anderen Worten: keine Gebundenheit an eine bestimmte, vorge-

[1]) Auch in diesem Sinne streben oft Petitionen, Interpellationen und Resolutionen demselben Endzweck, nur durch die Form verschieden, zu.

schriebene äußere Form, proklamiert; doch wenn auch keine bestimmten Aufschriften und Anschriften in der Regel mehr gefordert werden, wenn es nicht mehr als nötig erachtet wird, daß der Petent sich für seine Eingabe Stempelpapiers bedient, und manche andere Beschränkungen fielen, so kommen doch immerhin noch bezüglich Bitten und Beschwerden an parlamentarische Kollegien Formvorschriften in betracht, die sich zum Teil aus der Natur der Sache ergeben, zum Teil auf einer gefestigten Übung beruhen, oder hie und da in Geschäftsordnungen aufgezeichnet erscheinen — und deren Außerachtlassung die Nichtigkeit der Eingabe nach sich zieht oder nach sich ziehen kann.

Je konservativer und älter die Geschäftsführung in Kammern, desto eher neigen sie noch heute dazu, an Schriftstücke, deren Adressat sie sind, gewisse Anforderungen zu stellen, welche die Form betreffen — oder sogar über die Äußerlichkeiten hinaus ins materielle Petitionsrecht einzuschneiden vermögen. Kaum als „Formvorschrift" kann man es bezeichnen, wenn ausdrücklich auf einen „geeigneten" oder „respektvollen Ton" Anspruch erhoben wird, denn daß sich die Sprache den Sitten der Zeit und der Würde des Adressaten anzupassen hat, ist selbstverständlich; daß die Ausführungen klar und verständlich sein sollen, liegt in erster Linie im Interesse des Petenten; ferner wird gemeiniglich verlangt, daß eine Petition auch formell eine Bitte, ein Ersuchen oder eine Beschwerde, Vorstellung, in sich zu schließen habe, während einfache Darlegungen oder bloße Proteste und Denunziationen nicht nach den für Petitionen geltenden Regeln behandelt zu werden pflegen.

Anonyme Eingaben sind gewöhnlich ohne Rechtswirksamkeit, nichtig; kommen sogar nicht einmal zur Behandlung; die Unterzeichnung jeder einzelnen Seite einer umfangreichen Petition zu beanspruchen, ist in manchen Kammern Sitte, ebenso die Vorschrift, daß die Wahrheit der Darlegungen und die Echtheit der Unterschrift zu beglaubigen seien. Zumeist werden handschriftliche Petitionen solchen durch Druck, Schreibmaschine oder auf anderem mechanischen Wege hergestellten, gleichgeachtet; selten nur, daß eine manuelle Niederschrift als allein angängig erklärt wird.

Einzelne Parlamente weisen prinzipiell Eingaben, die nicht in der Staatssprache abgefaßt sind oder nicht eine authentische Übersetzung beigefügt erhalten, zurück. Für Petitionen im Namen Dritter fordert man hie und da eine Vollmacht des Interessenten,

wie ja auch einige Kammern die Beifügung von etwa beweiskräftigen Beilagen beanspruchen, andere hingegen jede wie immer geartete Beilage untersagen.

Es braucht kaum erwähnt zu werden, daß etwa durch Ausübung des Petitionsrechtes begangenen Gesetzesverletzungen keinerlei Straflosigkeit zugebilligt wird; im Gegenteil, nach den Normen mancher Strafgesetze kann die Schwere des Deliktes dadurch, daß es durch eine formelle Petition verschuldet wurde, noch erhöht werden, wenn auch ausgesprochene Beschwerden das Recht einer umfassenderen Kritik unter Umständen für sich in Anspruch nehmen können [1]).

Es erübrigt noch, einiger besonderer Bestimmungen Erwähnung zu tun, die in einzelnen Kammern das Petitionsrecht bezw. spezielle Gruppen von Bitten oder Beschwerden regelten oder heute noch regeln, und die von den dafür usuellen Normen abweichen [2]).

Vereinzelt ist es Vorschrift gewesen, daß nur in wichtigeren Fällen die Vermittlung der Stände durch Eingaben in Anspruch genommen werden sollte (Kurhessen); während prinzipiell jeder Abgeordnete als Vertreter des ganzen Volkes gilt, existiert auch die diesem Grundsatz nicht entsprechende Norm, daß Mitglieder einer Kammer nur Petitionen aus ihrem Wahlkreise vorbringen und befürworten dürfen (Reuß ä. L.); keine Bedenken kann hingegen das Verbot erregen, daß ein Abgeordneter ihn selbst betreffende Petitionen dem Hause übermittle, dem er angehört (England) oder daß er den Beratungen über solche Eingaben beiwohne (österr. Gemeinden). Dem Wesen des Petitionsrechtes ist es nicht angepaßt, wenn Petitionen bezüglich allgemeiner politischer Interessen ausgeschlossen sind (Hessen), und an den alten Ständestaat schließt das Beschwerderecht einzelner Stände gegen Beschlüsse der Mehrheit an (Anhalt).

---

[1]) S. Bornhak, das Petitionsrecht, S. 414, über das Verhältnis von § 193 D. Str. G. B. (Wahrnehmung berechtigter Interessen) zu dem Inhalt von Petitionen.

[2]) Die im folgenden in den Klammern beigefügten „Staatsnamen" verweisen auf die Ausführungen im besonderen Teil; es handelt sich dabei nicht stets um geltendes Recht.

In der Regel hängt es ausschließlich vom Takt, der Taktik und der Politik der Petenten ab, ob und wann sie ihre erfolglos gebliebenen Bitten oder Beschwerden erneuern wollen, doch kommen auch Vorschriften vor, die eine Wiederholung an denselben Landtag oder an das Staatsoberhaupt nur nach Ablauf einer gewissen Frist oder mit Vorbringung neuer Tatsachen gestatten (Preußen, Sachsen; Bayern bezügl. Gnadengesuche).

Das Hinfälligwerden in einer Session nicht abgefertigter Petitionen mit ihrem Schluß, wird in parlamentarischen Reglements, zuweilen nicht im vollen Einklang mit dem Wortlaute der Verfassung oder deren Geist, normiert (Deutsches Reich, Österreich, Preußen).

Daß Beschwerden als außerordentliche Rechtsbehelfe üblicherweise konkurrierend mit dem ordentlichen Rechtsmittel der gerichtlichen Klage erhoben werden können (Reuß j. L.), ist ein Ausnahmefall; einem Appell an patriarchalische Zustände kommt es gleich, wenn der Klage gegen Staatsdiener die Beschwerde an den Landesherrn vorauszugehen hat (Sachsen-Altenburg, Sachsen-Koburg-Gotha; s. auch Sachsen-Meiningen).

Übermittelt das Mitglied einer Kammer dieser eine Petition, so erscheint es als Protektor des Petitums und hat dafür auch eine gewisse Verantwortung zu übernehmen — das Prinzip der rechtlichen Unabhängigkeit des Repräsentanten von ihren Wählern überspannt aber in entgegengesetzter Richtung die Vorschrift, daß ein Abgeordneter, der Aufträge zu Vorstellungen akzeptiert, dies unbeschadet seiner Meinung und Stimme tut (Sachsen-Weimar-Eisenach).

Zuweilen verpflichten Gesetze die Behörden, jene Beschwerden, die an sie eingingen, nicht nur mit tunlichster Beschleunigung zu erledigen, sondern auch dazu, die Abweisung mit den dafür maßgebenden Gründen zu versehen und den Beschwerdeführer zu belehren (Sachsen-Altenburg).

B. Besonderer Teil.[1]

[1]) Zugrunde gelegt sind folgende Gesetzessammlungen: Dareste, Les constitutions modernes, 2. ed. 1891; Rauch, parlamentarisches Taschenbuch, enthaltend Verfassungen, 1848/1861, neun Lieferungen, 2. Aufl.; Pölitz, fortgesetzt von Bülau, die Verfassungen des teutschen Staatenbundes seit dem Jahre 1789 bis auf die neueste Zeit, 1847, 2 Abteilungen; Pölitz, die europäischen Verfassungen seit dem Jahre 1789 bis auf die neueste Zeit, 2. u. 3. Band 1833, 4. Band 1. Abt. 1847, herausgegeben von Bülau, 2. Aufl.; Stoerk, Handbuch der deutschen Verfassungen, 1884; Binding, deutsche Staatsgrundgesetze, 1893 ff; Schubert, die Verfassungsurkunden und Grundgesetze der Staaten Europas, der nordamerikanischen Freistaaten u. Brasiliens, 1. B. 1848; 2. B. 1850; Zachariä, die deutschen Verfassungsgesetze der Gegenwart, 1855 bis 1862; Sammlung enthaltend die Bundesverfassung und die in Kraft bestehenden Kantonsverfassungen, Bern, 1891.

Erster Abschnitt[1].

I. Die Antike[2].

Das Bitt- und Beschwerdewesen in den antiken Staaten soll hier keineswegs ausführlich behandelt werden, denn es mangeln noch grundlegende Spezialarbeiten, sondern es mögen nur einige wenige Beispiele, gleichsam als „Illustrationsfakten", zur Darlegung gelangen.

Das Achaemenidenreich[3]) erinnert in manchen Beziehungen „staatsrechtlich" an das Frankenreich, besonders unter Karl dem Großen; natürlich waren die Verhältnisse, die dort herrschten, mit orientalischer Pracht, Üppigkeit und mit Überschwenglichkeit aufgeschminkt.

Der „König der Könige" hatte die Aufgabe zu erfüllen, die Ahuramazda ihm gestellt hat: Recht zu üben, Unrecht und Lüge zu bestrafen, die Freunde zu belohnen, die Feinde zu züchtigen und Gesetze zu geben[4]); er gebot unumschränkt über das Weltreich,

---

[1]) Außer der jeweils besonders angeführten Literatur s.: Brunner, deutsche Rechtsgeschichte, 1. B. 2. Aufl. 1906; Brunner, Grundzüge der deutschen Rechtsgeschichte, 1905 (unveränderter Abdruck der 2. Aufl.); Schröder, Lehrbuch der deutschen Rechtsgeschichte, 5. Aufl. 1907; Daniels, Handbuch der deutschen Reichs- und Staatenrechtsgeschichte 1859—63; Schulte, Lehrbuch der deutschen Reichs- und Rechtsgeschichte, 1873, 3. Aufl.; Geschichte der alten Staatsverfassung in Frankreich, Teutschland und Italien, aus dem Französischen übersetzt. In vier Teilen, 1763; (Autor unbekannt, Original 1757 im Haag erschienen). Übersetzer: de Salem (?); Waitz, deutsche Verfassungsgeschichte 3. Aufl. 1880 ff; Luschin, österreichische Reichsgeschichte, 1895; Heusler, deutsche Verfassungsgeschichte, 1905; Gumplowicz, Einleitung in das Staatsrecht, 1889.

[2]) Die Hinweise auf die hier einschlägige Literatur verdanke ich dem liebenswürdigen Entgegenkommen des Herrn Prof. L. Wenger.

[3]) Siehe Eduard Meyer, Geschichte des Altertums, III. B. 1901.

[4]) Ebenda, III. S. 25.

aber seinen Persern gegenüber war er durch Recht und Herkommen gebunden. Alle wichtigen Angelegenheiten beriet er mit den Häuptern des Volkes und den Heerführern gemeinsam[1]), und von den Wohlhabenden und Vornehmen seines Reiches verlangte der König, daß sie möglichst oft an seinem Hof erscheinen und stets seines Befehles gewärtig seien[2]). Seinen Geburtstag und den Tag seiner Thronbesteigung feierte er auch durch ein großes Gastmahl, bei dem er keinem eine Bitte abschlug[3]). Es ist anzunehmen, daß es Beamte gab, welche die Bittschriften für die Entscheidung des Königs vorbereiteten[4]), denn dieser war nicht nur der höchste Richter und übte in letzter Instanz die Rechtsprechung[5]), sondern griff auch überall in die Reichsverwaltung ein, wo es ihm geeignet schien oder wo eine Angelegenheit an ihn gebracht wurde; einen regelmäßigen Instanzenzug gab es nicht[6]). Beschwerden der Untertanen, z. B. von der Priesterschaft des Apolloheiligtums bei Magnesia gegen den königlichen Domänenverwalter Gadatas wegen Heranziehung ihrer Gärtner zu Abgaben und Frohnden, waren an den König gerichtet und dieser entschied sie[7]).

In den Provinzen standen anstelle der überwundenen einheimischen Herrscher Satrapen an der Spitze[8]), die für die Interessen des Reichs und für das Wohl der Untertanen zu sorgen hatten, welche sie nicht selten auch zu ihren Beratungen heranzogen[9]).

Zur Kontrolle der Satrapen entsandte der König häufig höhere Beamte, seinen Bruder oder Sohn mit Truppenmacht in die Provinzen, die unangemeldet die Verwaltung inspizierten, über Mißstände berichteten; daneben existierten noch andere Aufsichtsorgane und ein ausgebildetes Spioniersystem; auch Denunziationen nahm der König entgegen[10]).

Für die Übung der Bitten und Beschwerden in Egypten unter den Ptolomäern findet sich bei Wilcken, griechische

---

1) Ebenda, III. S. 33.
2) Ebenda, III. S. 35.
3) Ebenda, III. S. 40.
4) Ebenda, III. S. 43.
5) Ebenda, III. S. 44.
6) Ebenda, III. S. 66.
7) Ebenda, III. S. 45 f.
8) Ebenda, III. S. 52.
9) Ebenda, III. S. 54.
10) Ebenda, III. S. 67 f.

Ostraka [1]) folgende interessante Stelle: „Gegen eventuelle Übergriffe der (Steuer-) Erheber stand dem Steuerzahler das Beschwerderecht zu. In Pap. Tur. V—VII beklagen sich Pastophoren [2]) beim Epistrategen [3]) der Thebais über die Übergriffe des Oikonomos [4]), der Strafgelder von ihnen einforderte. Sie beriefen sich in ihrer Beschwerde auf das schon von früheren Königen erlassene Gebot „*μηδὲν καινίζειν*" [5]). Der Pap. Paris. 61 (2. Jahrh. v. Chr., aus Memphis) wirft ein grelles Licht auf die damaligen Mißstände. Die Drangsalierungen (*διασεισμοί*) und unerlaubten Schröpfungen (*παραλογεῖαι*) und Verleumdungen der Steuerpächter ...... sowie auch Übergriffe seitens der Beamten hatten damals viele derartig erbittert, daß sie die weite Reise nach Alexandrien nicht scheuten, um hier vom König selbst Schutz zu erbitten. Daraufhin erging das vorliegende Rundschreiben an die höheren Beamten, in dem strengstens verboten wird, irgend jemand zu schädigen (*λυπεῖν*). Ganz besonders aber richtet sich der Erlaß gegen die Steuerpächter: *μάλιστα δὲ τῶν συκοφαντεῖν ἐπιχειρούντων τελωνῶν.*" Schon seit altersher gab es in Egypten einen Beamten, den „Vorsteher der Bittschriften aus dem ganzen Lande an das Herz seines Herrn" [6]), da in dem reich gegliederten Beamtenstaat der eine göttliche Verehrung genießende König als Pfleger der Gerechtigkeit und Verleiher von Schutz angesehen wurde [7]).

Griechenland [8]). In den griechischen Staaten und in jedem einzelnen zu verschiedenen Zeiten waren alle Verfassungsformen von der Tyrannis bis zur unmittelbaren Demokratie vertreten, die dem Individuum geringere oder größere Rechte gewährten, auf die Bildung des Staatswillens Einfluß zu nehmen. Die unmittelbare Demokratie in Athen z. B. — typisch dafür ist die Verfassung

---

[1]) 1899, I. S. 568.

[2]) Steuerträger.

[3]) Die Epistrategen waren Oberbeamte, die über den Strategen der Einzelgaue standen; Wilcken, I. S. 427.

[4]) Der *οἰκονόμος* war ein Kgl. Finanzbeamter, der scheinbar die Abgabenerhebung zu verpachten hatte, verantwortlich war, die Pächter beaufsichtigte, Strafgelder erhob usw. S. Wilcken, I. S. 517, 562 f.

[5]) Vergl. Wilcken, I. S. 563.

[6]) E. Meyer, I. S. 59.

[7]) Ebenda, I. S. 58, 60.

[8]) E. Meyer, III. S. 570 ff; IV. S. 8.

von 461 — forderte von allen Bürgern die volle Einsetzung ihrer Persönlichkeit, gab ihnen dafür aber auch die volle Teilnahme am Regiment. Alles im Staate war kontrollierbar und verantwortlich — nur der Demos nicht. Ein ausgebildetes Klagerecht ermöglichte bei jeder Verletzung eine gerichtliche Entscheidung herbeizuführen, und Hand in Hand ging damit eine allgemeine Initiativbefugnis. Die Beamten arbeiteten unter dem Damoklesschwert der stets drohenden Rückberufung und der Institution des Ostrazismus.

Eine besondere Art „Beschwerde" entsprang den Rechtsverträgen von Gemeinwesen, durch die bestimmte Pflichten für die Magistrate der beiden Gemeinwesen statuiert wurden. Zur Anzeige waren der Geschädigte und jeder Bürger zugelassen[1]).

Im römischen Reiche entwickelte vor allem die Institution der Provinziallandtage das Petitionswesen[2]). Diese Landtage waren eine Eigentümlichkeit der Kaiserzeit. Die Vertreter der verschiedenen Stadtgebiete einer Provinz versammelten sich jährlich in der Hauptstadt derselben, um u. a. das Budget zu erledigen und allenfalls Petitionen an den Kaiser zu beschließen; zu Petitionen von Privatpersonen oder einzelnen Kommunen war die Erlaubnis des Statthalters erforderlich, außer wenn gegen ihn selbst beim Senat oder dem Kaiser Beschwerde geführt werden sollte. Seit Tiberius war das Verfahren genau geregelt. In der nachkonstantinischen Zeit wurde den Landtagen wiederholt das Recht, Bitten — namentlich in Steuersachen — und Beschwerden an den Kaiser zu bringen, zugestanden und dem Statthalter jede Behinderung dabei verboten[3]).

II. Germanische Urzeit.

Für die Zeit, da die germanischen Stämme noch ohne feste Wohnsitze waren und auch später, als sie zwar bereits seßhaft geworden, aber die primitive gesellschaftliche Schichtung der über

---

[1]) Hitzig, Altgriechische Staatsverträge über Rechtshilfe, in der Festschrift z. Ehren v. F. Regelsberger, S. 65 f.

[2]) Marquardt, Römische Staatsverwaltung, I. B., 2. Aufl. 1881, S. 503 ff, 508 f; im Handbuch der römischen Altertümer v. Marquardt u. Mommsen, IV.

[3]) Ein Antrag auf Beschwerde gegen den Statthalter lag auf dem Landtage v. Lugdunum im Jahre 238 vor.

weite Strecken verteilten Stämme und Stammesteile nur Freie (Gemein-Freie und Adelige), Liten und Knechte kannte, für diese Epoche steht Vermutungen, daß „Bitten und Beschwerden“, die nach moderner Auffassung keinen rein privaten Charakter besaßen, sondern auch öffentliche Angelegenheiten betrafen, vorkamen, nichts entgegen, aber sie lassen sich aus den Quellen auch nicht beweisen.

Die staatliche oder staatsähnliche Gemeinschaft -- die Völkerschaft, civitas — kann, will man sie unter die Begriffe der modernen Staatsrechtslehre einreihen, vier verschiedene Auffassungen finden: a) es ist möglich sie als „Wahlmonarchie“ anzusprechen, wenn die Qualifizierung vor allem auf das Vorhandensein von „Fürsten“ (principes) und „Königen“ (reges) Rücksicht nimmt, ohne die Stellung dieser aus und von dem Volke Erwählten eingehender zu prüfen. Konsequenterweise hat man „Staatenverbindungen“ anzunehmen, wenn über mehreren Fürsten ein König stand; b) mit größerer Berechtigung ist die Völkerschaft als republikanisches Gemeinwesen zu bezeichnen, dessen Leitung in den Händen allmählich auf Lebenszeit gewählter Staatshäupter lag, die ihre Rechte direkt aus dem Volke ableiteten. Es ging aber entschieden die politische Organisation im Drange der Völkerwanderung zur monarchischen Regierungsform über; das Recht, Fürsten und Könige zu stellen, bürgerte sich ausschließlich für gewisse Familien ein, ohne einen Wahlakt des Volkes vollends auszuschalten. Die Institution des Königtums, die anfänglich nur den Ostgermanen eigen war, entstand später auch bei den Westgermanen.

Eine weitere Frage ist es nun, ob die civitates „Demokratien“ oder „Aristokratien“ gewesen sind. c) Als unmittelbare Demokratien[1]) können sie angesehen werden, da die wichtigsten staatlichen Funktionen im Frieden von der Gesamtheit der Freien vorgenommen wurden; d) als Aristokratien dürfen sie bezeichnet werden, weil die Herrschaft im Staate faktisch und rechtlich in den Händen der Freien lag und die Liten[2]) und Knechte daran keinen Anteil hatten.

Es ist anzunehmen, daß in den Landgemeinden auch Bitten, Forderungen und Beschwerden vorgebracht wurden, aber diese

[1]) Brunner, Grundzüge, S. 13.

[2]) Daß die rechtsfähigen aber unfreien Liten von den politischen Verhandlungen ausgeschlossen waren, hebt Waitz, I. S. 157, hervor.

nahmen wohl das Vorgehen Einzelner oder Mehrerer, anderen Einzelnen oder Mehreren gegenüber zum Gegenstand, und noch mangelte ein in seinen Rechten und Pflichten umschriebenes Organ im Staate, das den Einzelnen strikt übergeordnet war, dessen Hilfe oder Unterstützung man anrief, gegen dessen Handlungen man Stellung nahm. Gegen das von anderen Volksgenossen zugefügte Unrecht konnten zwei Abwehrmittel angewendet werden: die Selbsthilfe und der Rechtsweg. Der Selbsthilfe kommt chronologisch der Vortritt zu. Sie wich erst allmählich, Schritt für Schritt zurückgedrängt, dem Usus, das Gericht in Streitigkeiten anzurufen, und auch heute besteht sie nicht nur als oft faktisch geübt, sondern auch in gewissen Fällen als „Recht" anerkannt. Unbill durch eigene Kraft abzuwehren[1], ist das natürliche und in primitiv organisierten sozialen Gemeinschaften das Einfachste, das am schnellsten zum Ziele führen kann. Der Weg der „Klage" (oder Beschwerde) als normaler Weg, Genugtuung zu finden, setzt eine relativ hochstehende und fest fundierte staatliche Organisation voraus.

Vielleicht, obgleich es als ziemlich ausgeschlossen gelten kann, bot der Rechtsgang in der altgermanischen Zeit durch irgend welche Anrufungen einer Versammlung höherer Ordnung gegen Entscheidungen und Beschlüsse von Versammlungen niederer Ordnung Gelegenheit zu einem beschwerdeähnlichen Protest, aber über den Rechtsgang fehlen uns gleichzeitige Nachrichten[2]; vielleicht auch waren Einsprüche gegen Verfügungen des Fürsten oder des Königs möglich — beide besaßen auch in Friedenszeiten in minder wichtigen Angelegenheiten eine gewisse Entscheidungsgewalt —, aber aus den Quellen, die uns die Erkenntnis der „germanischen Urzeit" erschließen, läßt sich nichts derartiges bestimmt nachweisen.

Faßt man den Kulturzustand der Stämme in dieser Epoche ihrer Entwicklung ins Auge, so wird mit Rücksicht darauf das Bestehen einer geregelten „Beschwerdeinstitution" kaum anzunehmen sein. Absolut muß für diese Zeit abgelehnt werden, den Begriff der gerichtlichen „Klage" von einer vielleicht zulässigen außergerichtlichen „Beschwerde" zu scheiden, und eine Frage nach dem „Rechte der Bitten und Beschwerden in Altgermanien" muß mit einem einzigen Wort beantwortet werden, sollen unbeweisbare

---

[1]) Daniels, I. S. 314.

[2]) Brunner, Rechtsgeschichte, I. S. 252.

theoretische Konstruktionen ausgeschaltet bleiben; das Wort heißt: ignoramus.

III. Die fränkische Zeit.

Nach den Stürmen der sogenannten Völkerwanderung, welche die kleinen demokratisierenden politischen Gemeinwesen der germanischen Urzeit verschlang und zur Bildung größerer und stärkerer staatlicher Gebilde führte, ragten unter den Stämmen besonders die Franken hervor.

Seit Chlodovech gab es ein fränkisches Reich[1]), das unter seinen schwachen Nachfolgern zu zerfallen drohte, bis die Karolinger, besonders Karl der Große, die Zügel der Reichsregierung wieder stramm und energisch, nach moderner Auffassung vielleicht rücksichtslos und brutal, anzogen, um im 9. Jahrhundert ebenfalls einer lässigen Schwäche anheimzufallen.

Das fränkische Königtum war stark und mächtig, nicht mehr vergleichbar mit den reges der Urzeit; es erscheint an ein bestimmtes Geschlecht gebunden, das einem neuen Herrscherhaus nur durch einen „Staatsstreich" Raum gibt, der dem Majordomus Grimoald mißlang[2]), bei Pippin von Erfolg gekrönt war.

Ohne zu künsteln, ohne den Fakten irgendwelchen Zwang anzutun, ohne unberechtigt einen modernen Gedanken in Zeiten hineinzutragen, denen er fremd war, kann und muß man konstatieren, daß in der Merowinger- und besonders in der Karolingerzeit bereits Petitionen vorkamen. Nach Karl dem Großen bis zum Beginne des 19. Jahrhunderts gibt es keine Epoche im deutschen Verfassungsleben, die so allgemein Bitten und Beschwerden mit Petitionscharakter entwickelte, wie es die Frankenzeit tat. Daß dies der Fall war, läßt sich daraus erklären, daß sich vor dem Entstehen des Herzogtums bei den Stämmen und nach dessen Niederringen durch die königliche Macht keine Mittelinstanz zwischen dem König und den Untertanen vorfand, die den persönlichen Zusammenhang von König und Volk in jenem Maße verringerte oder aufhob, wie es das später zur Blüte entwickelte Lehenswesen und das Entstehen der Territorialherrschaften mit sich brachten.

---

[1]) Waitz, II./1. S. 136.

[2]) Ebenda, II./1. S. 141.

Somit bestanden damals ähnliche Verhältnisse wie in der modernen Blütezeit des Petitionswesens nach der französischen Revolution, die mit dem Absolutismus zugleich den Rest des Ständewesens beseitigte und den allgemeinen Untertanenverband wieder herstellte.

In den Staaten, wo die Krone ihre Rechte den breiten Massen gegenüber nie an mächtige Stände abzugeben hatte, um nur durch diese ihren Einfluß geltend machen zu können, dort verwischte sich auch später nicht der Petitionscharakter der Bitten und Beschwerden; das gilt für England und Norwegen. Wie das gefestigte Ständewesen die „Petitionen" umgestaltete, davon ist im nächsten Abschnitte zu sprechen.

Seit wann im Frankenreiche Petitionen in Erscheinung traten, läßt sich nicht sagen. Möglicherweise knüpften sie an ältere Gewohnheiten an; vielleicht wurden sie zuerst von Seite kirchlicher Kreise, besonders auf Synoden geübt[1]); nicht unmöglich ist es auch, daß sie entstanden, als die allgemeinen Versammlungen der älteren Zeit, auf welchen die öffentlich-politischen Angelegenheiten geordnet wurden, verschwanden; nicht ausgeschlossen ist es ferner, daß sie mit der Stellung des Herrschers im Kriege zusammenhingen, wo zuerst die Staatshäupter eine der Allgemeinheit strikte übergeordnete Stellung einnahmen, die zu Bitten und Beschwerden der Gehorchenden Anlaß gab[2]), und die auch auf die Macht und die Rechte der Könige in Friedenszeiten fördernd einwirkte.

Wo immer auch der Ursprung der Petitionen in der deutschen Vergangenheit zu suchen sein mag, so viel ist sicher, daß sie im fränkischen Reiche eine nicht unerhebliche Rolle spielten[3]).

Es kann hier nicht eingehend der Gesamtkomplex der Umstände besprochen werden, der in so erheblichem Umfange zu Bitten

---

[1]) Die Kirche schuf sich, sagte der unbekannte Autor der „Geschichte der alten Staatsverfassung" IV. S. 157, für rein geistliche Sachen Kanones, verlangte sie Gnade für sich oder trug sie auf Zusätze zu Staatsgesetzen an, so wurde ihr schriftlicher Antrag »petitio« genannt.

[2]) Für den Zusammenhang der militärischen Stellung des Königs mit Bitten und Beschwerden spricht der Fall, daß z. B. ein Einzelner bei der Beuteverteilung gegen eine Bevorzugung Chlodovechs Protest erhob, den dieser berücksichtigte, um sich allerdings später Genugtuung dafür zu verschaffen. Vergl. Waitz, I. S. 336.

[3]) Es ist nicht immer leicht, die gerichtliche Klage und Beschwerde (letztere suggestio genannt; s. Schröder, S. 394) von der Petitionsbeschwerde, die nicht durch ein Urteil erledigt wird, in der fränkischen Zeit zu trennen; das erscheint als Folge der „Kgl. Kabinettsjustiz".

und Beschwerden an den König[1]) führte, sondern es muß genügen, die markantesten Tatsachen herauszugreifen, deren Kenntnis das Petitionsrecht der fränkischen Epoche begreifen läßt.

Schon unter den Merowingern, umsomehr unter den Karolingern, schufen die wirtschaftlichen Verhältnisse, vor allem die „Landleihe" in ihren verschiedenen Formen, und die militärischen Verhältnisse des Heeresdienstes unter der Bevölkerung neue ökonomische Gruppen, die in ihren Konsequenzen zu neuen sozialen Klassenbildungen überleiteten[2]). Überdies stellten die Kirche, die Juden und die Römer, über die dem Könige Rechte zustanden, die er germanischen Untertanen gegenüber nicht besaß, Menschenklassen dar, die sich nicht in der alten sozialen Schichtung unterbringen ließen. Die geänderten ökonomischen, sozialen und politischen Tatsachen fanden kein Auskommen mit der alten in ihren Funktionen höchst primitiven Staatsverwaltung, an deren unmittelbarer Demokratie die zahlreichen Kriege, Kämpfe und Eroberungen nicht spurlos vorbeigingen. Das in den Kriegen emporgewachsene Königtum festigte seine faktische Macht unter dem Einfluß kirchlicher und römischer Institutionen und übte seine Banngewalt über alle Untertanen. Und aus allen diesen Änderungen entstand als bedeutungsvolle Folge der sozialen Umbildung, der Kräfteverschiebung im Staate und der zunehmenden Kompliziertheit des staatlichen Organismus ein Prinzip: die Staatsgewalt dehnte ihre Aufgaben auf bisher unberührte Lebensgebiete aus und die Verwaltung wie die Gesetzgebung nahmen einen Zug der Bevormundung an, wie Brunner[3]) hervorhebt. Etwas Neues trat ins öffentliche Leben des Volkes: es verwaltete nicht mehr selbst seine Gemeinschaft, sondern das Volk wurde verwaltet, ein Behördensystem, eine Beamtenschaft[4]) war da. Daß diese staatliche Verwaltung unter den Merowingern mangelhaft, primitiv, voll Willkür und Zügellosigkeit gehandhabt wurde[5]), läßt das Prinzip, das Vorhandensein einer Beamten-Administrative unberührt.

---

[1]) Hier handelt es sich ausschließlich um Petitionen an den König als Haupt des Staates oder an dessen Stellvertreter; Bitten und Beschwerden an ihn als „Lehensherrn", wie solche, die aus dem Benefizien- und Prekarienwesen erwuchsen, haben mit Petitionen in unserem Sinne nichts zu tun.

[2]) Brunner, Rechtsgeschichte, I. S. 341.

[3]) Rechtsgeschichte, I. S. 275.

[4]) Heusler, S. 43 ff.

[5]) Waitz, II./$_1$ S. 73 f.

Das „Verwaltungsrecht“ beruhte in erster Linie auf capitula per se scribenda, es war nicht Volks- sondern Königsrecht. Die Verfügungen, Gebräuche und Mißbräuche der Bureaukratie und nicht minder die neuen Lebensverhältnisse veranlaßten Äußerungen der Verwalteten: Forderungen, Bitten, Beschwerden.

Unter Karl, dem Sohne Pippins, war der Wechsel, wodurch anstelle des beratenden Volkes mehr und mehr die Großen des Reiches traten, bereits vollzogen. Die Untertanen, die breiten Massen der einfachen Freien, die ihren Willen in beschließenden Versammlungen nicht mehr zum Ausdruck bringen konnten, die nicht mehr an der Leitung der öffentlichen Angelegenheiten Anteil hatten, vermochten ihre Beschwerden und Wünsche nur dadurch zur Geltung zu bringen, daß sie das Ohr des Königs oder seiner Vertreter für sich gewannen, und da häufig eben die Aktionen dieser königlichen Vertreter der Anlaß waren, daß man Einsprache erhob, so war das Staatshaupt der Adressat von Vorstellungen Kat'exochen.

Den weltlichen und geistlichen Großen standen noch andere Mittel und Wege zu Gebote, ihrem Mißfallen oder ihren Ansprüchen Ausdruck zu verleihen; sie faßten ihre Ansprüche in Form von Bitten und Beschlüssen auf den Reichstagen, Hoftagen und Synoden zusammen. Auch sie protestierten oft gegen Mißbräuche, oder forderten die Anerkennung ihrer Rechte, die nicht in gewünschter Weise berücksichtigt wurden.

Daß der Ton solcher Vorstellungen immer gemäßigt und die Form immer einwandfrei war, kann nicht behauptet werden, und daß Petitionen zuweilen mit Drohungen schlossen, falls dem Petitum nicht Gehör geschenkt würde, entsprach nur den keineswegs überfeinerten Sitten der Zeit, und der große Karl pflegte sich daran nicht zu stoßen[1]).

Wie schon erwähnt, war nach der staatlichen Struktur und nach der Lage der Dinge hauptsächlich der König dazu ausersehen, Bitten und Beschwerden zu empfangen; schon von altersher erhörte er, sagt Waitz[2]), die „Bitten derer, die im treue gewesen“. Einen besonderen Anspruch, dem König ihre Anliegen und Kränkungen vorzutragen, mußten natürlich jene gehabt haben, die unter seinem Schutze standen, wenn ihre Privilegien verletzt wurden. Zuweilen

---

[1]) Geschichte der alten Staatsverfassung, III. S. 144ff.

[2]) II./$_1$ S. 202.

unterstützte man seine Bitten wirksam durch Geschenke[1]), was wohl überhaupt den Gepflogenheiten der Epoche entsprochen haben mag.

Allgemein ließen sich aus den Eiden der Könige die Befugnisse der Untertanen, direkt ihre Hilfe in Anspruch nehmen zu dürfen, ableiten, denn Karl der Kahle schwur z. B. 858, dasjenige, was wider das Gesetz geschehen sei, sobald er es erführe, abzustellen, und die Untertanen — ohne untersuchen zu wollen, ob es sich um die Eide aller Staatsangehörigen handelt, oder nur um Gelöbnisse gewisser Klassen des Volkes — schwuren korrespondierend dazu, dem König an die Hand gehen zu wollen, damit er die ihm von Gott verliehene Macht behaupte. Karl dem Kahlen wurde sogar namentlich gelobt, ihm diejenigen anzuzeigen, welche gegen seine Gewalt etwas im Schilde führten[2]). Es lag ja auch im eminentesten Interesse des Königtums, daß es von Mißbräuchen seiner Organe unterrichtet wurde, denn sie schädigten seine Macht, sein Ansehen, seine Reputation und konnten, wie es schließlich ja geschah, Territorialgewalten gebären, die man kaum erst in den Herzögen niedergerungen hatte. Dieses Interesse des Königs an entsprechenden Mitteilungen aus dem Volke beweist nicht zuletzt die Institution der „Rügezeugen", die verpflichtet waren, den Missi Ungehörigkeiten in der Rechtspflege und in der Verwaltung anzuzeigen[3]).

Es mögen hier einige historisch überlieferte Dokumente für die Ausübung des Petitionsrechtes im Frankenreiche Raum finden:

Das Edikt Clothars II.[4]) vom Jahre 614, eine charta libertatis, die der König auf Grund eines mit den fränkischen Großen eingegangenen Kompromisses gewährte, versprach u. a. die Abstellung von Mißbräuchen, wie willkürliche Erhöhung der Abgaben[5]) und Zölle, Erpressungen und Willkürlichkeiten der Beamten, da über solche Übelstände Beschwerde geführt worden war. Daran anknüpfend erging an die Beamten eine entsprechende praeceptio.

---

[1]) Waitz, II./2 S. 247 f.

[2]) Geschichte der alten Staatsverfassung, I. S. 59 ff.

[3]) Schröder, S. 140.

[4]) Siehe Brunner, Rechtsgeschichte, I. S. 541; Schulte, S. 115.

[5]) Widersprüche des Volkes überhaupt gegen neue Abgaben hatten zuweilen Erfolg. Vergl. Waitz, II./2 S. 266.

Die Beschlüsse des Aschheimer Konzils[1]), vermutlich aus dem Jahre 756, an den Herzog Tassilo III. gerichtet, enthielten kirchliche Forderungen. Daß gerade die Kirche es war, die — wie es aus Verschiedenem den Anschein hat — so oft Bitten und Beschwerden äußerte, kann den Grund auch in den nicht selten auftauchenden Säkularisationsgelüsten und in der Unsicherheit ihrer Zwitterstellung haben, da für sie kanonische und staatliche Rechtssätze vorhanden waren, die teilweise einander widersprachen. Aber auch gegen die Geistlichkeit kehrten sich mancherlei Eingaben und Einwendungen, und Karl der Große machte ihr oft eindringliche Vorhaltungen[2]).

Die Dingolfinger-Dekrete[3]), wahrscheinlich vom Jahre 770, die gewissermaßen als bayrische charta libertatum gelten dürfen, stellten mit Bezugnahme auf die lex Bajuvariorum bestimmte Forderungen der Kirche, der Nobiles und des Volkes sicher.

Eine Bittschrift des Volkes[4]) an Karl den Großen aus dem Jahre 803 petitionierte darum, die Geistlichen vom Kriegsdienste freizusprechen und enthielt den Vorschlag zu neuen Gesetzen gegen die Usurpatoren des Kirchengutes. Karl der Große ließ die Petition untersuchen und antwortete darauf.

Auch unter Ludwig dem Frommen wurden auf Synoden und Reichstagen von den Bischöfen eine Fülle von Beschwerden erhoben[5]); zu ihm kamen die Edlen von Septimanien, um sich über ihren Herzog Bernhard zu beschweren und sie baten den König um Schutz, wie auch um Sendung von Kommissionen die Ordnung schaffen sollten[6]).

Beschwerden des Volkes gaben Karl dem Großen Anlaß zu vielen nützlichen Gesetzen[7]), und auch die capitula legibus addenda lassen sich zumeist auf Anregungen des Volkes oder der Aristokratie zurückführen[8]). Der große Karl rühmte sich auch, daß er sich

---

[1]) Brunner, Rechtsgeschichte, I. S. 463.
[2]) Daniels, I. S. 287.
[3]) Brunner, Rechtsgeschichte, I. S. 464.
[4]) Geschichte der alten Staatsverfassung, IV. S. 159.
[5]) Brunner, Rechtsgeschichte, I. S. 557.
[6]) Geschichte der alten Staatsverfassung, III. S. 140 ff.
[7]) Ebenda, IV. S. 162.
[8]) Heusler, S. 55.

keinem „gerechten und billigen Suchen" widersetzte, er habe sich alles „gefallen lassen", was die Petitionen enthielten[1]).

Mit dem Mißvergnügen des Volkes unter den letzten, verdorrenden Reisern aus dem Karolingerstamme wuchsen seine Forderungen und nahmen die Proteste zu[2]).

Wenn auch die Phantasie des anonymen Autors der „Geschichte der alten Staatsverfassung" über die Grenze des dem Historiker Erlaubten hinausgeschwebt sein kann, so entbehrt dennoch seine Darstellung des Petitionierens an den Frankenkönig nicht eines gewissen Interesses und deshalb möge sie in jener Form, die der Übersetzer ihr im Jahre 1763[3]) gab, Aufnahme finden. Der Anonymus schrieb: „Die Art, wie die Unterthanen damals[4]) den König um Justitz angiengen, hatte noch eine Aenlichkeit mit der Einfalt der ersten Zeiten. Sie giengen in den Pallast hinein, und wenn sich der König sehen lassen, machten sie ein lautes Geschrey, wovon er oft sehr beschwehret, und wodurch er bewogen worden, die Grafen und Commissarien zu bitten, ihn so sehr als möglich mit Geschäften zu verschonen, und den Unterthanen zu bedeuten, daß sie ihn alsdann nur anschreyen (reclamare) solten, wenn ihnen die einen oder die andern die Justitz geweigert haben würden. Wenn der König seinem Volke Gehör geben wolte, begnügte er sich nicht, sich an einem Orte seines Pallastes sehen zu lassen, sondern gieng denselben ganz durch, damit er mehr im Stande war, das Schreyen derjenigen zu hören, welche ihn um Gerechtigkeit anflehen wolten. Die gute Gelegenheit, vor die Person des Königes zu kommen, war einer von den Vorteilen, welchen das Volk von seinen Reisen hatte. Jedermann war es vergönnt, ihm seine Beschwerden vorzustellen, gleichwie man aber muthmaßlich nicht jedermann ohne Unterschied verstattete, in alle Theile des Pallastes hineinzugehen, also gieng der König solche aus der Ursache durch. Er erörterte weder selbst, noch allsogleich, alle Sachen, welche ihm auf diese Art vorgetragen worden. Vielmehr musten solche in dem Falle schon vorbereitet worden seyn, ja alsdann verwieß er sie entweder an den Pfalzgrafen, oder behielt sich vor, sie in seinem Placito

---

[1]) Geschichte der alten Staatsverfassung, IV. S. 163.

[2]) Ebenda, IV. S. 160 ff.

[3]) III. S. 226 f.

[4]) „Damals" bedeutet: unter Ludwig des Frommen Regierung.

abzuwandeln, welche ohne Zweifel allemal nach der erwehnten Reise unmittelbar gehalten worden."

Hier ist die Anrufung des Königsgerichtes von der „Beschwerde" nicht streng geschieden, was übrigens der Praxis im Frankenreiche nahe kommen wird.

Aber abgesehen von der direkten Inanspruchnahme des Königs durch das Vorbringen von Wünschen und Vorstellungen, existierten auch andere Organe im Staate, denen man sich mit Beschwerden nahen konnte. Da waren vorerst die Grafen, denen allgemein die Sorge für Recht und Gerechtigkeit, für Frieden und Ruhe und der Schutz der Schwachen und Hilfsbedürftigen oblagen[1]); in den Hundertschaftsversammlungen, denen sie präsidierten, durften Klagen über ungerechte Steuern und andere Bedrückungen erhoben werden[2]).

Weil nun aber die Grafen selbst zumeist jene Beamten waren, gegen die Stellung genommen wurde, so wurden sogenannte missi dominici ernannt, welche die verschiedenen Reichssprengel bereisten und den Zustand der Provinzen zu untersuchen hatten. Daneben gab es missi ad hoc, die mit Spezialaufträgen versehen waren und welche schon in der Merowingerzeit fungierten[3]), doch erst unter Karl dem Großen erlangte diese Kontrollinstitution große Bedeutung, die allerdings nicht anhaltend wirkte, denn unter seinen Nachfolgern mit der Schwäche des „Einheitsreiches", schon am Ende des 9. Jahrhunderts, verschwanden die missi wieder. In der Blütezeit ihres Bestandes kam es ihnen zu, zu untersuchen, ob die Gesetze und die Ordnung des Heeres beobachtet würden und den Bedrückungen, Rechtsverweigerungen und sonstigen Willkürakten der Grafen hatten sie auf den Grund zu gehen, weshalb sie placita (conventus publici) für alle Pagenses, für die geistlichen und weltlichen Großen abhielten. Bei diesen Placitis hörten sie Beschwerden an und erledigten sie, wenn es anging, sofort. Auch Personen, die nicht geladen waren, konnten sich einfinden, um ihre Beschwerden vorzubringen[4]).

---

[1]) Waitz, II./2 S. 28.

[2]) Ebenda, II./2 S. 175.

[3]) Vielleicht lassen sich die missi von jenen Gesandten ableiten, die als außerordentliche Abgeordnete in die Provinzen reisten, um die Eide für den neuen König zu empfangen.

[4]) Schröder, S. 140.

Am Schlusse der Legation berichteten die missi dem König darüber.

Faßt man die Übung der Bitten und Beschwerden im Frankenreiche zusammen, so scheint festzustehen, daß sie aus allen Schichten und Kreisen des Volkes, von Einzelnen und Mehreren formlos, meist mündlich und unmittelbar bei den Grafen, den missi und beim König, oder auf Reichs- und Hoftagen und auf Synoden erhoben wurden, Gnadenerweisungen und den Erlaß von Gesetzen[1]) anstrebten, in „wahrer Noth" oder wegen Justizverweigerung[2]) ausgesprochen wurden. Klagen wegen Justizverweigerung gingen ordnungsmäßig an das Hofgericht.

IV. Vom Aussterben der Karolinger bis zum Ausgang des Reiches.

Die politische Geschichte und die Rechtsgeschichte dieser neunhundertjährigen Epoche sind als bekannt vorauszusetzen.

Um aber die Übung der Bitten und Beschwerden im alten Deutschen Reich nach Karl dem Großen und den kleineren Karolingern, die ihm folgten, zu verstehen, ist es notwendig, daß zwei Strömungen, die die innere Entwicklung bedingten und charakterisieren, die einander ergänzten und zu Beginn des 19. Jahrhunderts zum Ziele gekommen waren, besonders hervorgehoben werden. Beide Strömungen wurden erzeugt durch ständische Bestrebungen; die eine schob zwischen Kaiser und Untertanen die Reichsstände ein, so daß „Reichsunmittelbarkeit" schließlich die Ausnahme, ein Vorrecht Weniger wurde, und führte endlich zur Auflösung des Reiches, die andere kämpfte gegen die Macht der werdenden Landesherren in den sich bildenden Territorien an, aber den Erfolg im Streite zwischen den domini terrae und ihren Landständen errangen die ersteren, die somit im Reiche gegen den Kaiser, in den Ländern gegen die meliores terrae siegten.

---

[1]) Angeblich soll Karl der Große den Friesen 17 Küren (Kesta, petitiones, electiones) auf ihr Verlangen zugesichert haben. Brunner, Grundzüge, S. 107.

[2]) Lamentationen wegen „Justizverweigerung" erhielten sich das ganze Mittelalter hindurch bis in die Neuzeit, und auch die Deutsche Reichsverfassung sieht in Art. 77 den Fall vor, daß in einem Bundesstaate „Justizverweigerung" vorkommen könnte; Beschwerden darüber gehen an den Bundesrat.

Aus den unter den Karolingern noch nicht gefestigten sozialen Klassen entstanden in der Folgezeit rechtliche Stände. Das Gerippe jedes Staates ist mit seiner Entstehung geschaffen und wird charakterisiert durch das Vorhandensein von Herren und Knechten. Die weitere staatliche Entwicklung, die durch die zunehmende Kompliziertheit des Gemeinwesens und die Arbeitsteilung zu immer verwickelteren Organisationsformen führt, schafft stets neue Gruppen im Staate, bald flüssigere Verbände, bald kompaktere Klassen, die zu „Ständen" werden, wenn die Rechtsordnung sie anerkennt. Aber mag die Zahl und mögen die Nuancen unter diesen Ständen noch so groß und mannigfaltig sein, den Grundcharakter des Staates streifen sie nie ganz ab, eine Scheidelinie trennt stets die Gruppen in zwei große Lager: in ein übergeordnetes herrschendes, in ein untergeordnetes beherrschtes.

Besonders markant tritt diese Erscheinung im sogenannten „Ständestaat" hervor, ist jedoch auch im „modernen Kulturstaat" zu beobachten, wo es zwar rechtlich, zumal staatsrechtlich, keine „Stände" mehr geben soll, aber als deren Nachfolger wirken die ökonomisch-sozialen Klassen und durch das Spiel der Kräfte im Staate ist auch heute noch die Rechtsordnung in erster Linie auf die Interessen der wirtschaftlich Mächtigeren, der ökonomischen beati possidentes zugeschnitten.

Soviel über die Natur der Stände.

Mit Karls des Großen Tod erschlaffte die kräftige Zentralgewalt im Reiche und der schon mehrmals angebahnte und bisher von keinem bleibenden Erfolg gekrönte Prozeß des Entstehens von Teilgewalten im fränkischen Reiche, wiederholte sich im deutschen und erreichte sein Ziel. Die Großen des fränkischen Staatsverbandes, deren wenig einflußreiche Versammlungen unter einem mächtigen Königtum die allgemeinen Versammlungen des Volkes abgelöst hatten, streiften den Beamtencharakter ihrer Stellung ab und wurden zu machtbegabten Reichsständen, zu Herrschern über Territorien. Auf den Reichs- und Hoftagen standen sie anfangs unter dem deutschen König, später traten sie an seine Seite. Was sie früher an Gewalt und Besitz zu persönlicher Leihe besaßen, wurde erblich in ihrer Familie, und schon im 11. Jahrhundert konnte dies als Regel gelten. Die Bevölkerung des Gebietes, dem sie vorstanden, verlor mehr und mehr die Untertanenschaft des Reiches und wurde zu Untertanen der Terri-

torialherren. Während das Reich nach Außen noch Epochen des Glanzes und expansiver Machtentfaltung erlebte, zerfiel es schon in seinem Innern.

Das Aufkommen von der Zentralgewalt sich loslösender Mächte in den Reichsteilen ist eine für den Rückblickenden leicht begreifliche Erscheinung. Man braucht sie nicht aus der imaginären Größe des den Deutschen angeblich angeborenen Partikularismus ableiten, sondern es genügt die richtige Wertung des historischen Erfahrungssatzes, daß in Zeiten mit unausgebildeten Verkehrsmitteln keine ausgebreiteten Reiche Bestand haben und die Einheit der Herrschaft die Tendenz aufweist, zu einer Vielheit von Herrschaften überzugehen. Der Mangel an Verkehrsmitteln nimmt der Zentralgewalt die Möglichkeit, unmittelbar bis an die Grenzen des Staates zu wirken; es müssen — je weiter vom Herrschaftsmittelpunkt entfernt, desto kräftigere — neue Machtzentren entstehen, die infolge eines ungenügenden Nachrichtendienstes, einer wenig wirksamen Kontroll- und einer verlangsamten Aktionsfähigkeit der zentralen Machtmittel ihre Stellung festigen und konkurrierend mit den rechtlich übergeordneten Befugnissen der Reichsgewalt schließlich zur Selbständigkeit und Unabhängigkeit einzelner Teile führen.

Manche Staaten, wie z. B. England und Frankreich[1]), überwanden in relativ früher Zeit die gewordene Vielheit in ihrem Innern, manche, z. B. Italien, gelangten erst spät wieder zur Einheit, und im alten Deutschen Reiche wurde die Einheit überhaupt nicht mehr erzielt. Im Reiche siegten die Nebenzentren über das Hauptzentrum; das Reich starb an seinen Territorien. Daß dies der Fall war und die Entwicklung in einer der englischen und französischen entgegengesetzten Richtung dauernd verlief, ist durch mannigfache Umstände begründet: die Kreuzzüge[2]) erschöpften die besten Kräfte des Reiches, die Kämpfe in Italien[3])

[1]) Zur Zeit, da es in Deutschland als ungehörig angesehen wurde, daß der König heimgefallene Fürstenlehen behalte, behielten in Frankreich die Könige die heimgefallene Normandie, Pikardie, das Poitou, Auvergne, Champagne und Toulouse und wurden dadurch zu den mächtigsten Territorialherren im Lande. Siehe Ernst Mayer, deutsche und französische Verfassungsgeschichte vom 9. bis zum 14. Jahrhundert, II. 1899, S. 406 f.

[2]) Die religiöse, ebenso wie die wirtschaftliche Spekulation der Züge ins heilige Land war verfrüht, die Zeit noch nicht für Kolonialbestrebungen reif.

[3]) Auch hier schlugen die wirtschaftlichen Pläne fehl, die nur ein in sich gefestigter Staat, wie es das alte deutsche Reich nicht war, zu einem erfolgreichen Ende hätte führen können.

verzettelten den Rest davon; das Papsttum[1]) bekämpfte die kaiserliche Macht und das Wahlkönigtum schwächte konsequent die Stellung des Erwählten[2]).

Schon sehr früh verzichteten die Kaiser nicht nur darauf, die Einigung des Reiches herbeizuführen, sondern auch auf eine Unterwerfung der Reichsstände überhaupt, deren Privilegien sie anerkannten und mehrten. Die Institution der Missi, die eine zentrale Machtbetonung bedeutete, verschwand und die Reisen des Kaisers im Reiche reichten keineswegs dazu aus, die überwuchernde Gewalt der Landesherren auch nur zu kontrollieren. So imitierten schließlich die deutschen Könige die Fürsten und stärkten ihre eigene Hausmacht, manche vielleicht von dem Gedanken beseelt, als starke Landesherren stärkere Reichskaiser zu sein, manche wahrscheinlich bloß bestrebt, ihre landesherrliche Stellung zu heben.

Wie dem auch immer war, die Tatsache steht fest, daß das Reich seinen Ständen erlag; diese häuften Privilegien auf Privilegien und erwarben Rechte auf Rechte. Die geistlichen und weltlichen Fürsten, Herzöge, Markgrafen, Pfalzgrafen, Grafen und freien Herren (Barone), und zeitweise auch Städte stiegen Stufe auf Stufe empor, und die Jahre 1220, 1231/32, das Interregnum, die Ereignisse von 1338 und 1356, die Wahlkapitulationen seit Karl V., die verschiedentlich erteilten privilegia de non evocando und de non appellando, der dreißigjährige Krieg, der westfälische Friede, der Rheinbund und der Tod des Reiches bedeuten ebenso viele Siege der großen Territorialherren[3]).

Vor allem wichtig und bedeutungsvoll waren die Bestimmungen des westfälischen Friedens, die zum Teil allerdings nur mehr deklarierten, was schon seit längerem oder kürzerem Faktum gewesen war. Die Friedensurkunde sprach der landesherrlichen Gewalt das „jus territorii et superioritatis“ zu — der französische Entwurf bezeichnete sie direkt als „souverainité“ —, was so viel bedeutete,

[1]) Rom sah im Reiche einen Konkurrenten um die Weltherrschaft, und vollends in der Reformation eine eminente Gefahr für das Papsttum, die nur mit der Schwächung Germaniens verringert werden konnte.

[2]) Man denke nur an die „Wahlkapitulationen“, die ebensoviele kaudinische Joche für das Kaisertum bedeuteten.

[3]) Einzelne Länder, z. B. Österreich, erwarben noch ganz spezielle Privilegien für sich.

als die Hoheit über alles, was sich im Lande befand[1]). Die Territorien wurden völkerrechtliche Persönlichkeiten, nur unter Vorbehalt der Rechte des Reiches. An Reichskriegen hatten sich alle zu beteiligen, was aber nicht hinderte, daß im spanischen Erbfolgekrieg Bayern auf französischer Seite stand, daß der österreichische Erbfolgekrieg, die schlesischen und der siebenjährige Krieg trotz des Verbotes der Fehde tobten, und zu Beginn der napoleonischen Eroberungen Konstellationen geschaffen wurden, die mit der „Reichsverfassung" nicht in Einklang gebracht werden konnten.

Über die staatsrechtliche Struktur des Reiches waren erklärlicherweise die juridischen Autoritäten im Streit; Pufendorf und Conring kannten sich genau so wenig mehr aus, wie Ludolph Hugo, aber sehr nahe den Tatsachen kam mit seiner Auffassung der pseudonyme Hippolithus a Lapide (v. Chemnitz), der das „Reich" als „souveraine Fürstenaristokratie" ansprach.

Die Rheinbundakte gaben endlich auch formell den Rheinbundstaaten die „Souverainität", und Art. 26 definierte sie als das Recht zur Gesetzgebung, die Justiz- und Polizeihoheit, das Recht der Militärkonskription und das Besteuerungsrecht. Es war eine jener beißenden Ironien der Weltgeschichte, daß die Souveränitätserklärung die schon seit langem tatsächlich bestehende Souveränität der Staaten in dem Augenblicke betonte, als Napoleon als protecteur de la Conféderation (Art. 12) die Rheinbundstaaten, deren Bundestag (Art. 6) nie zusammentrat, zu seinen Vasallenstaaten herabdrückte! Der den Zerfall nur beschleunigende, aber nicht verursachende Rheinbund war einer unter den hypokratischen Zügen des alten Deutschen Reiches, das schon im Reichsdeputationshauptschluß einen „Selbstmord"-Versuch[2]) verübt hatte; der Kaiser wiederholte ihn mit der Annahme der Kaiserwürde für Österreich; Napoleon erkannte als Nächstes das Dasein einer Deutschen Verfassung nicht mehr an, und Franz II. hielt dem Reiche 1806 die Grabrede.

Dem Sieg — und denkt man an die napoleonische Zwangsherrschaft zu Beginn des 19. Jahrhunderts — dem Pyrrhussieg der Reichsstände über das Reich entsprach ihr landesherrlicher Erfolg über die Landstände, von denen ihrer eigenen Macht dieselbe Gefahr gedroht hatte, die sie selbst dem deutschen Kaisertum bereiteten.

---

[1]) Schulte, S. 320.

[2]) Daniels, II./3 S. 626.

Von der Entwicklung, den Privilegien und Rechten der deutschen Landstände wird noch besonders zu sprechen sein, denn ihr Beschwerderecht findet sich in vielen Verfassungen der Einzelstaaten des neuen Reiches wieder, wenn es auch einige Anpassungen an die geänderten Verhältnisse durchmachte, einerseits den Kammern — als Nachfolgerinnen der alten Ständeversammlungen —, andererseits den Untertanen — unter dem Einfluß der angelsächsisch-französischen Formulierung des Petitionsrechtes — verliehen ist.

Die Zweiteilung der staatlichen Organisation in eine solche des Reichs und in eine solche der Territorien schuf zwei Arten von Bitten und Beschwerden auf dem Gebiete des alten deutschen Reiches. Wir haben Bitten und Beschwerden innerhalb der Kompetenz des Reiches, so daß Reichsorgane dafür zuständig waren, und innerhalb der Kompetenz der einzelnen Länder, mit der Zuständigkeit der Landesstaatsorgane dafür, von einander zu scheiden.

1. Das Reich.[1])

Im Reich gingen Beschwerden und Bitten an die Reichsorgane, demnach an den Kaiser, den Reichstag und die Reichsbehörden; außerdem an die Kurfürstenkonvente.

Der Kaiser und König ist in diesem Zusammenhang nur in seinen Funktionen als Reichshaupt zu betrachten; in seinem Territorium war er Landesherr und seine Rechte und Pflichten den Landständen und Landesuntertanen gegenüber blieben unbeeinflußt vom Besitz der Reichskrone.

Mit den immer mehr einschrumpfenden Befugnissen des Kaisers engte sich auch das Gebiet ein, innerhalb dessen Grenzen Bitten und Beschwerden an ihn ergehen konnten. Folgende Prinzipien beeinflußten die Rechtsmöglichkeit, an ihn petitiones und gravamina gelangen zu lassen:

1. besaß er gewisse oberste richterliche Kompetenzen;
2. ferner Reservatrechte;

---

[1]) S. bes. Daniels, a. a. O.; J. J. Moser, von denen kayserlichen Regierungs-Rechten und Pflichten, 1772; ders., von denen Teutschen Reichs-Tägen, I. II., 1774; ders., von denen Teutschen Reichs-Tags-Geschäfften, 1768; ders., von der Teutschen Untertanen Rechten und Pflichten, 1774. S. auch den „Auszug seines neuen Teutschen Staatsrechts“, 1776, der kurz und übersichtlich das Wichtigste enthält.

3. direkte Beziehungen verbanden ihn mit den Reichsunmittelbaren, doch galten nach Wahlkapitulationen der deutschen Reichsstände und Landesherren Untertanen, dem Prinzipe nach, als des Reiches „mittelbare Untertanen“[1]);

4. die Kaiser schwuren, das „Recht zu stärken und das Unrecht zu kränken“; daraus ergab sich der Anspruch der Reichsstände, der Länder und Gebiete auf Hilfe gegen ungebührliche Bedrängnisse von auswärts[2]); aber auch die Landstände und alle mittelbaren Reichsuntertanen konnten des Kaisers und des Reiches Beistand fordern, sowohl innerhalb als außerhalb Gerichtes, zumal, wenn sie sich über ihren Landesherrn beschwerten, der ihre Freiheiten und Gerechtsame bedrohte[3]).

Wie weit der theoretisch anerkannte Wirkungskreis des Kaisers praktisch bedeutsam wurde, hing auch jeweils von seiner tatsächlichen Macht und der Macht der Reichsstände und Landesherren ab.

Der Reichstag entwickelte sich aus der Karolingischen Notabelnversammlung, streifte den ursprünglichen Beamtencharakter ab und wurde zu einer geschlossenen Korporation (Schulte); seine Macht stieg mit der zunehmenden Schwäche der kaiserlichen Stellung, die Berufungen wurden häufiger, fanden allmählich regelmäßig statt und seit dem Jahre 1663 mußte er als „ständiger Gesandtenkongreß“ (Schröder) gelten. Aber auch die Bedeutung des Reichstages nahm gegenüber den Territorien mit der Zersetzung des Reiches ab. Er bestand aus drei gesondert beratenden und beschließenden Kurien: dem Kurfürstenkolleg, dem Reichsfürstenrat und dem Städtekollegium. Die Reichsritterschaft erlangte trotz ihrer Bedeutung im 16. Jahrhundert und obschon der Kaiser ihr Begehren unterstützte, die Reichsstandschaft nicht, aber in besonders dringenden Fällen lud man auch sie zum Konvent; ja, im 15. Jahrhundert ergingen sogar Einladungen an reichsunmittelbare Landgemeinden (zumal in der Schweiz) und an die Judenschaft[4]).

In die Kompetenz des Reichstages fielen grundsätzlich jene Gegenstände, welche die Erhaltung der Reichseinheit betrafen.

---

[1]) Kais. Wahlkapitulation Art. XV, § 1.

[2]) Moser, von der Teutschen Reichs-Stände Landen, S. 285.

[3]) Moser, von der Teutschen Untertanen Rechten und Pflichten, S. 18ff; ders., von der Teutschen Reichs-Stände Landen, S. 285.

[4]) Schröder, S. 521.

Mit den Reichstagen flossen die einst von ihnen unabhängigen Hoftage zusammen.

Kurfürstentage sollten nach den Bestimmungen der goldenen Bulle alljährlich stattfinden, traten aber als regelmäßige Erscheinung nicht ins Staatsleben.

Von den Reichsbehörden waren für Bitten und Beschwerden der Reichshofrat und das Reichskammergericht wichtig. Ihre Kompetenz für Klagen wegen Rechtsverweigerung wurde durch die privilegia de non evocando und de non appellando nicht berührt. Es fehlte jedoch an einer wirksamen Exekutivgewalt.

Die Wirkungskreise des Reiches und der Reichsorgane änderten sich in den verschiedenen Epochen des alten deutschen Reiches; deshalb und weil oft ein endloser Streit zwischen Reich, Ländern und Behörden über ihre Kompetenzen herrschte[1]), läßt sich auch das Beschwerde- und Bittrecht nicht systematisch geordnet darstellen, sondern es ist nur möglich, mehr minder Gesichtspunkte anzuführen und darzulegen, die dafür prinzipiell von Einfluß waren. Zur Charakterisierung des Wesens der gravamina und desideria in dieser tausendjährigen Periode werden daher auch verschiedene bezeichnende Beispiele angeführt werden.

An eine strikte Abgrenzung der Macht- und Rechtssphären im Reiche wurde von „Großdeutschen" zu allen Zeiten gedacht, wie auch die unter „magna charta Friedrichs III." bekannten 12 Artikel beweisen, aber zur Realisierung gelangten die Pläne nie[2]).

a) Der Kaiser.

Da dem Kaiser seit altersher richterliche Befugnisse zustanden, so erscheinen viele Klagen, die an ihn gelangten, mehr als ordentliche Rechtsmittel, denn als eigentliche Beschwerden. So war der Kaiser Richter in Angelegenheiten, die Reichsstände und andere

---

[1]) Moser, von denen Teutschen Reichs-Tags-Geschäfften, Kapitel 1 bis 5; bes. S. 72 ff; auch der Papst mischte sich ein und wollte die Religionsangelegenheiten vom Reichstag ausschließen, und Frankreich suchte auf die Redaktion der Wahlkapitulationen einzuwirken, um die kaiserliche Macht noch mehr zu beschneiden.

[2]) Siehe G. W. Böhmer, Kaiser Friedrichs III. Entwurf einer Magna Charta für Deutschland oder die Reformation dieses Kaisers vom Jahre 1441, Göttingen 1818.

Unmittelbare vorbrachten, wenn sie gegen Mitstände oder unmittelbare und mittelbare Reichsglieder klagten, wie auch gegen „auswärtige Potenzien“, die ihnen das ihrige vorenthielten[1]). Letzterenfalls, und wenn eine Beeinträchtigung der Rechte noch nicht erfolgt war, sondern nur befürchtet wurde[2]), besaß aber die Anrufung des Kaisers mehr den Charakter der Petition.

Anderseits, wenn mächtige Reichsorgane an den Kaiser Ersuchen stellten, nahmen diese oft eine Mittelstellung zwischen solennen Anträgen und Bitten ein.

Die Beschwerden an den Kaiser[3]) während des tausendjährigen Bestandes des Reiches erfuhren viele Veränderungen, die im Wechsel der staatlichen Organisation, in wirtschaftlichen, politischen und religiösen Wandlungen, in der Verschiebung der Machtverteilung, und des daraus jeweils erwachsenden Wirkungskreises von Reich und Reichshaupt ihren Grund hatten.

Beispielsweise seien einige Beschwerden an den Kaiser, zum Zweck der Charakterisierung der gewohnheitsrechtlichen Institution, angeführt. Papst Gregor beschwerte sich 1238 durch die Bischöfe von Würzburg, Worms, Vercelli und Parma; 1416 legte Herzog Wilhelm von Holland bei den kaiserlichen Kommissaren Verwahrung gegen alle Neuerungen ein, die seinen Lehensbriefen über Friesland entgegen sein würden; auf dem Konvent zu Landshut, 1467, beschlossen kurfürstliche und fürstliche Gesandte eine Gesandtschaft an den Kaiser (und den Papst) wegen Türkenhilfe und der böhmischen Religionssache; 1523 beschwerte sich der Städtetag zu Speyer mittels einer Gesandtschaft nach Valladolid wegen Beeinträchtigung des Rechtes der Städte auf Sitz und Stimme im Reichstag; dazu kamen Religionsbeschwerden, wie die der evangelischen Stände in Nürnberg, 1528, und die Vorstellungen des Konventes von Schmalkalden 1536; 1552 übergab der Kurfürst Moritz von Sachsen dem Kaiser eine Aufstellung von Beschwerden, und auf dem Konvent in Speyer, 1600, verlangten die evangelischen Fürsten die Abstellung der Reichshofratesprozesse, und daß in der Straßburger Religionssache Hilfe bei Frankreich gesucht werde.

---

[1]) Moser, von denen kayserlichen Regierungs-Rechten und Pflichten, S. 214 f.

[2]) Ebenda, S. 214.

[3]) Auch vom Kaiser aus gingen Beschwerden, z. B. über Komitialgesandte; siehe Moser, von denen Teutschen Reichs-Tägen, I. S. 241 ff.

Aber auch der Reichshofrat[1]) — so über das kaiserliche Hofmarschallamt, die österreichische Hofkanzlei und die Landesregierung — und das Kammergericht[2]) — gegen Reichsstände, Städte usw. — beschwerten sich beim Kaiser; das Reichskammergericht zugleich auch beim Reichstag. Landstände, Landsassen und Untertanen klagten und beschwerten sich über die Landesherren[3]), und 1595 beschwerten sich die Bauern beim Kaiser in Prag über die Grundobrigkeit[4]).

Wie bereits erwähnt, die Prinzipien, wessen gravamina anzunehmen oder abzulehnen seien, wechselten, wie sich auch oft ein erbitterter Streit darüber entspann, was Kaiserliche und Reichssache, und was ausschließlich eine Territorialangelegenheit wäre.

Unklar waren auch die Ansichten über die Bitten an den Kaiser, wer zu einer Petition befugt, welche Petition geeignet. Luther richtete 1520 an des Kaisers Majestät die schriftliche Bitte, ihn nicht ungehört zu verdammen, der große Regimentstag in Eßlingen, 1525, stellte an den Kaiser die Bitte, bald ins Reich zu kommen und der Kurfürstentag zu Nürnberg, 1611, er möge für die Wahl eines Nachfolgers Vorsorge treffen.

Auch Gnadensachen boten ein weites Feld für Bittgesuche, wie auch Vorstellungen gegen Gnadenerteilungen, zumal bei Standeserhöhungen nicht zu den Seltenheiten gehörten[5]).

Im allgemeinen wird sich der Grundsatz aufstellen lassen: Wem der Kaiser etwas gewähren konnte, der konnte auch darum ersuchen.

b) Der Reichstag.

Beschwerden von unmittelbaren und mittelbaren Reichsorganen[6]).

Außer den unmittelbaren und mittelbaren Reichsorganen waren zeitweise auch beschwerdeberechtigt die nur lose den Reichsverband

---

[1]) Moser, Reichs-Tags-Geschäffte, S. 455.

[2]) Ebenda, S. 455 f.

[3]) Moser, von denen kayserlichen Regierungs-Rechten und Pflichten, S. 397 ff.

[4]) Bauernbeschwerden häuften sich in Zeiten der Bauernkriege, wo niemand fragte, ob die Bauern auch „berechtigt" seien, „gravamina und desideria" vorzubringen!

[5]) Ebenda, S. 411 ff., 431 f.

[6]) Moser, Reichs-Tags-Geschäffte, S. 243 ff.

berührenden Staaten Großbritannien, Dänemark, Schweden, Ungarn u. a.[1])

Nach den Beschwerdeführern ließen sich die Beschwerden in folgende Gruppen einteilen[2]):

1. Beschwerden souveräner Reichsstände gegeneinander,
2. und nicht souveräner Reichsstände gegeneinander,
3. souveräner Reichsstände gegen nicht souveräne,
4. Beschwerden von Reichsständen gegen Reichsunmittelbare, die keine Reichsstände sind, hierher gehören Klagen über die Reichsritterschaft[3]),
5. von Reichsgerichten[4]) und über Reichsgerichte[5]),
6. von Landesherren über Untertanen und umgekehrt[6]). Besonders was die Beschwerden aus Untertanenkreisen der Territorien anlangte, so hatten sie, abgesehen von solchen in Religionssachen[7]), wenig Aussicht, auch nur angenommen zu werden[8]), aber prinzipiell sagte Moser[9]): „.... es ist etwas rares, daß Landstände oder andere mittelbare Personen, Collegia oder Corpora, etwas bey dem Reichsconvent suchen: Indessen ist es doch auch denen geringsten Unterthanen nicht verwehrt, wann ihr Gesuch sich zu einer Reichs-Berathschlagung qualifiziert." Mit der Erstarkung der Landesgewalt wurde die Stellung der „mittelbaren Reichsuntertanen" diesbezüglich immer ungünstiger, obschon in der Theorie der Satz verfochten wurde, daß jedermann, der kein erklärter Reichsfeind und nicht in der Reichsacht sei, bezüglich aller Staatssachen, wofür der Reichstag kompetent war, an ihn persönlich oder schriftlich Eingaben machen könne[10]). Sie sollten eine schickliche Form haben

[1]) So kamen vor Klagen der Bürger von Lodi gegen Mailand auf dem R.-T. zu Costnitz 1153; Bitten des Oberstatthalters der Niederlande auf dem Reichsdeputationstag zu Worms, 1578, um Hilfe gegen Spanien, welches seinerseits dagegen Vorstellungen erhob, u. A.

[2]) Ebenda, S. 244f.

[3]) Ebenda, S. 1477.

[4]) Ebenda, S. 455f.

[5]) Über die Reichsgerichte besonders wegen Kompetenzüberschreitungen, Verletzung der Prozeßordnungen, willkürlicher Auslegung der Reichsgesetze und Justizverweigerung, bezw. Justizverzögerung; s. Moser, ebenda, S. 469 ff, 529.

[6]) Ebenda, S. 1477.

[7]) Moser, von der Teutschen Untertanen Rechten und Pflichten, S. 39f.

[8]) Ebenda, S. 39.

[9]) Ebenda.

[10]) Moser, von denen Teutschen Reichs-Tägen, I. S. 375ff. S. auch ders., Reichs-Tags-Geschäffte, S. 5ff, 10.

und gingen zu Händen von Kurmainz[1]). In älterer Zeit hatte das Prinzip ja auch praktische Geltung[2]), später nur mehr für die Landstände mancher Territorien.

Man wies Private mit ihren Klagen an die Reichsgerichte, so auch einen Bremischen Bürger, der sich 1698 zu Regensburg über den Reichshofrat beschweren wollte und schließlich wegen seiner Hartnäckigkeit arretiert wurde[3]). Günstiger erging es den Handwerkern, die an den Reichsfestungen Philippsburg und Kehl gearbeitet, aber ihre Bezahlung nicht erhalten hatten, mit den vielfältigen Bittschriften an die Reichsdiktatur; es wurden darauf Reichsbeschlüsse gefaßt[4]);

7. Beschwerden von einem Teil der Reichsstände gegen den anderen Teil, besonders in Religionssachen,

8. Beschwerden von sämtlichen oder einigen Reichskollegien,

9. von ganzen Kreisen,

10. und außerdem gab es noch Beschwerden wie die der Reichsritter, die auf dem Reichstag zu Nürnberg, 1523, klagten, sie könnten nirgend ihr Recht finden[5]).

Nach Materien geordnet betrafen die Beschwerden[6]):

1. Religionssachen, von denen noch zu sprechen sein wird, und weltliche; letztere, wie schon aus der Darstellung bisher hervorgeht, waren vielseitig und es seien nur einige Arten besonders hervorgehoben: über die Reichsmatrikel[7]), die Reichshofratsordnung[8]), die Kaiserliche Post[9]), den Kaiserlichen Hof[10]), wegen schlechter Administration der Reichsvikarien[11]), über Wahlkapitulationen[12]),

---

[1]) Moser, von denen Teutschen Reichs-Tägen, I. S. 383.

[2]) So beschwerten sich 1306 die Bürger von Eisenach über den Sohn ihres Landgrafen.

[3]) Moser, von denen Teutschen Reichs-Tägen, I. S. 325.

[4]) Moser, von der Teutschen Untertanen Rechten und Pflichten, S. 39.

[5]) Heusler, S. 238.

[6]) Moser, Reichs-Tags-Geschäffte, S. 247.

[7]) Ebenda, S. 1134.

[8]) Moser, von denen kayserlichen Regierungs-Rechten und Pflichten, S. 114.

[9]) Ebenda, S. 679 f.

[10]) Ebenda, S. 756; diese Beschwerde ging an die Kurfürsten.

[11]) Ebenda, S. 772.

[12]) Moser, von denen Teutschen Reichs-Tägen, I. S. 391; Österreichs Protest unter Karl VII., wurde aber abgelehnt.

die Reichsdiktatur[1]), Kurmainzens Reichsdirektorium[2]), wegen kaiserlicher Bedienten[3]); es kamen auch Proteste von Ständen oder eines Kollegiums gegen Reichsabschiede[4]) und Reichstagsbeschlüsse[5]) vor und dergl. Fest abgegrenzt kann man den Kreis jener Kausen nicht nennen, welche zu Beschwerden an den Reichstag Anlaß zu geben vermochten, und in den verschiedenen Epochen des Reiches waren es verschiedene Dinge, gegen die man Vorstellungen erhob; so erhoben auf dem Reichstag zu Augsburg, 1275, König Ottokar und Herzog Heinrich Ausstellungen wegen Rudolfs Wahl zum König, und 1208 klagte die Tochter König Philipps auf der großen Reichsversammlung von Frankfurt gegen die Mörder ihres Vaters. Die in den Zeiten wechselnde Kompetenz des Reichstags, und wohl auch das Ansehen und die Macht des Beschwerdeführers beeinflußten das Urteil, ob man die vorgebrachten gravamina einfach ignorieren, zurücksenden, widerlegen oder darüber beschließen sollte.

2. Angelegenheiten, die auch klagbar,
3. man beschwerte sich über öffentliche Gewalttätigkeiten,
4. über schon erlittenen oder erst drohenden Schaden,
5. bald betrafen die Beschwerden die Rechte der Landesherren, bald die der Landstände und Untertanen usw.

Durch Beschwerden konnten mannigfache Interessen in Frage kommen[6]), so:

1. des Reiches, mittelbar oder unmittelbar,
2. einer Religionspartei,
3. eines Reichskollegiums oder
4. eines Teils desselben oder
5. einiger Weniger oder
6. nur einzelner Reichsorgane.

Es gab folgende Arten, die Beschwerden an den Reichstag zu bringen[7]):

1. durch den Kaiser, der eine an ihn gekommene Beschwerde dem Reichskonvent übermittelte,

---

[1]) Ebenda, I. S. 405 ff.
[2]) Ebenda, I. S. 541 ff.
[3]) Ebenda, I. S. 71 f.
[4]) Ebenda, II. S. 552 f.
[5]) Ebenda, II. S. 283.
[6]) Moser, Reichs-Tags-Geschäffte, S. 248.
[7]) Ebenda, S. 248 f.

2. durch ein Kollegium,
3. durch ein Religionskorpus,
4. durch einen Kreis,
5. durch unmittelbare Eingabe an die Reichsversammlung.

Die Geschäftsbehandlung der Beschwerden im Reichstag[1]) führte:

1. zu einem Gutachten der Reichsstände an den Kaiser, der darauf eine Resolution erließ[2]) oder
2. man verhandelte de corpore ad corpus, bezw. collegia cum collegiis verhandelten darüber oder
3. man wandte sich direkt an den beklagten Teil.

Der natürliche Zweck einer Beschwerde an den Reichstag lag darin, daß man dessen Hilfe erstrebte; aber zuweilen demonstrierte man damit nur oder wünschte, der Klage eines anderen zuvorzukommen[3]).

In unruhigen, besonders kriegerischen Zeiten nahm die Beschwerdeführung größere Dimensionen an.

Ein besonderes Kapitel für sich machten die Religionsbeschwerden[4]) aus, die an den Reichstag gelangten[5]); so beschwerten sich:

1. Religionsverwandte über einander, Katholische über den Papst, den römischen Hof, über die Geistlichkeit oder umgekehrt, Geistliche über Weltliche usw., Evangelisch-Lutherische über Reformierte und vice versa;
2. Einheimische über Auswärtige (Papst, Frankreich) oder über Haupt und Glieder des deutschen Reiches;
3. Landesherren über ihre Stände und Untertanen und Behörden, sowie umgekehrt;
4. die Beschwerden wurden von einem ganzen Religionsteil geführt oder unterstützt, von Reichskollegien, Reichsständen, Landständen, Behörden, Städten, mittelbaren Reichsgliedern usw.;

---

[1]) Ebenda, S. 249.

[2]) Moser, von denen Teutschen Reichs-Tägen, II. S. 392ff; ders., von denen kayserlichen Regierungs-Rechten und Pflichten, S. 99.

[3]) Moser, Reichs-Tags-Geschäffte, S. 248.

[4]) Ebenda, S. 353 ff.

[5]) Ebenda, S. 356 ff.

5. sie wandten sich gegen ein Prinzip oder einzelne Mißstände.

Schon vor der Reformation gab es Beschwerden in Religionssachen aller Art, die auf Hof- und Reichstagen vorgebracht wurden[1]), aber erst mit dem Auftreten des Protestantismus in Deutschland wurden sie so außerordentlich bedeutsam und häufig, und hatten nicht immer einen rein religiösen Charakter[2]).

Ein Teil der Religionsbeschwerden sollte durch Reichsgerichte erledigt werden[3]), aber oft stritt man sich darüber, ob für gravamina ein Gericht oder die Reichsversammlung kompetent wäre[4]).

Später, im 18. Jahrhundert, teilte man die Religionsbeschwerden in solche[5]) a) vor dem westfälischen Frieden; b) von 1648—1714; c) die seit dem Badischen Frieden; d) die aus der Ryßwickschen Friedensklausel entsprangen; sie wurden zwischen dem Kaiser und einem corpus oder zwischen dem corpus Catholicorum und dem corpus Evangelicorum mündlich oder schriftlich verhandelt[6]).

Wichtige Bitten an den Reichstag waren die um Hülfe gegen äußere Feinde; wurde solche vom Kaiser oder den Reichsständen gefordert, dann gehören derartige Gesuche und Anträge nicht hierher, wohl aber wenn die Bitte von anderer Seite an den Konvent gelangte; das war u. a. der Fall anläßlich zahlreicher Türkenkriege[7]),

---

[1]) Z. B. Beschwerden auf der Reichsversammlung zu Mainz 1131 gegen die Wahl des Probstes Albero z. Erzbischof von Trier; Beschwerden auf dem Reichskonvent u. d. Synode von Hildesheim, 1234, gegen den Bischof von Hildesheim; auf dem Reichstag zu Mainz, 1441, wurden die Beschwerden der deutschen Nation wider den päpstlichen Stuhl, sog. avisamenta, zusammengestellt; die Beschwerden gegen die Konkordate auf dem Reichstag zu Freiburg, 1498.

[2]) Moser, Reichs-Tags-Geschäffte, S. 439 ff.

[3]) S. ebenda, S. 357.

[4]) Ebenda, S. 436 f.

[5]) Ebenda, S. 358.

[6]) Ebenda, S. 427 ff.

[7]) Das Ersuchen um „Türkenhilfe" kehrte seit der Mitte des 15. Jahrhunderts immer wieder; auf dem R.-T. zu Nürnberg, 1466, wurde es durch den päpstlichen Legaten Fantinus gestellt; ebenda, 1467 vom päpstlichen Legaten Kardinal Laurentius Roborella und dem Kais. Kanzler Bischof Ulrich v. Passau; auf den R.-T. v. Augsburg, 1530, Regensburg, 1541/2, Augsburg, 1582, Regensburg, 1598 usw. von der niederösterreichen Landschaft; in Regensburg, 1669, von der Republik Venedig.

der Kriege gegen Ungarn[1]), Frankreich[2]), Niederlande[3]), Venedig[4]) und zur Unterstützung der Bretagne[5]) und von Livland[6]) etc.

c) Kurfürstentage.

Die Kurfürsten nahmen Beschwerden über den Kaiserlichen Hof und den Reichshofrat an, und gemäß Wahlkapitulationen sollte der Kaiser sie nicht hindern, darüber Beschlüsse zu fassen[7]). Auch die Beschwerden, die hier vorgebracht wurden, waren mannigfaltig; so z. B. beschwerten sich auf dem Kurfürstentag zu Nürnberg, 1461, Gesandte Ungarns wider den Kaiser, auch wegen Vorenthaltung der Reichskrone. Kurfürst Dietrich von Mainz brachte Klagen über den päpstlichen Stuhl vor. Gelegenheit, gravamina und desideria zur gewünschten Erledigung zu bringen, boten den Kurfürsten die seit Karl V. von ihnen entworfenen Wahlkapitulationen. Danach oblag dem Kaiser auch die Pflicht, allen Reichsständen, ihren Gesandten und den Angehörigen der Reichsritterschaft auf Ansuchen Audienz zu gewähren[8]).

d) Reichsbehörden.

Von den Reichsbehörden kamen hauptsächlich der Reichshofrat und das Reichskammergericht als Organe in Betracht, an die auch außergerichtliche Beschwerden oder Beschwerden wegen Justizverweigerung gerichtet werden konnten. Hinsichtlich dieser Kausen änderten die privilegia de non evocando et de non appellando nichts an der Kompetenz der Reichsgerichte.

Vom Hofrat aus wurde dem König über alle Einläufe, namentlich über Bittgesuche, Vortrag gehalten, und in Gnadensachen gab er sein Gutachten ab[9]).

Von den Beschwerden an das Kammergericht verdienen jene, die über die Willkür der Strafjustiz klagten, besondere Beachtung, da zahlreiche in einem Gutachten auf dem Lindauer

---

1) R.-T. Frankfurt, 1489, Nürnberg, 1491, Köln, 1505, Augsburg, 1566.
2) R.-T. Frankfurt, 1489, Coblenz, 1492.
3) R.-T. Frankfurt, 1489.
4) R.-T. Augsburg, 1510, Trier, 1512.
5) R.-T. Nürnberg, 1491.
6) A. O. Reichsdeputation, 1560.
7) Moser, von denen kayserlichen Regierungs-Rechten u. Pflichten, S. 756.
8) Schröder, S. 832, 838 f.
9) Schröder, S. 503, 851 ff.

Reichstag 1496/7 vorgelegt wurden und die Anregung zur C. C. C. gaben[1]).

Anhang: Beschwerden des Reiches und seiner Organe über auswärtige Mächte und umgekehrt[2]).

Die rechtliche und faktische Möglichkeit einer formellen Beschwerdeführung des Kaisers, des Reichstages, von Reichsständen und Korpora über auswärtige Mächte, sowie dieser über Reichsorgane wird nur dann verständlich, wenn man gewisse Zustände im alten deutschen Reich stets im Auge behält.

Die wichtigsten Tatsachen, die hierfür von Bedeutung waren, seien kurz hervorgehoben.

Vor allem kommt die Stellung Roms zum Reich und der deutschen Kaiserwürde in Betracht.

Daß der Reichstag auswärtige Gesandte annahm, ergab sich aus seiner schließlichen Stellung als Reichsregierungsbehörde.

Absurd dagegen war die Art und Weise, wie fremde Staaten die Königswahl im Reiche beeinflußten oder zu beeinflussen suchten; Recht besaßen sie keins dazu, aber faktisch bewarben sich zu verschiedenen Zeiten fremde Souveräne und Prinzen um die Kaiserwürde[3]), rekommandierten oder protegierten diesen oder jenen Kandidaten, beschickten den Wahlkonvent mit Gesandten und weigerten sich verschiedentlich den Gewählten anzuerkennen. Am weitesten wagte sich entschieden Frankreich vor, das beim Wahlakt Karls VII. und Franz II. in der Nähe des Wahlortes eine Armee aufstellte[4])!

Das Reich mengte sich kaum in innere fremde Angelegenheiten, was schon durch seine Zerfahrenheit erklärt wird, wohl aber mischte sich das Ausland in interne Reichssachen, seltener Schweden, häufig Frankreich. Die einzelnen Reichsstände, besonders in Religionsfragen, bewiesen allerdings nicht dasselbe Maß von Selbstbescheidung wie das Reich als Ganzes.

Bedenkt man ferner, daß fremde Souveräne deutsche Reichsstandschaft, zeitweise wenigstens, besaßen — z. B. die Herrscher

---

[1]) Brunner, Grundzüge, S. 243.

[2]) S. bes. Moser, Teutsches Auswärtiges Staats-Recht, 1772.

[3]) Bekannt ist das Streben Ludwigs XIV. um die deutsche Kaiserkrone.

[4]) Moser, auswärtiges Staatsrecht, S. 3 ff.

von Dänemark, Großbritannien, Rußland, Schweden, Spanien[1]) —, daß deutsche Staatsmänner und andere im öffentlichen Leben stehende Personen Gehälter und Pensionen von fremden Regenten bezogen, dann ist es klar, daß auch auf dem Gebiete der Beschwerdeführung keine strenge Grenze zwischen eigenen und fremden Angelegenheiten gezogen wurde, und man ohne Widerspruch auf den Reichstagen derartige Materien gründlichst erörterte.

Bei dieser Beschwerdeführung[2]) lassen sich drei große Gruppen unterscheiden:

1. Ausländische Mächte über den Kaiser und umgekehrt[3]). Derartige gravamina wurden vorgebracht a) beim kaiserlichen Hof selbst, b) beim Reichstag, c) auf Friedens- oder anderen Kongressen, d) durch Manifeste, e) durch Vermittlung dritter Staaten.

Der Kaiser führte in dergleichen Fällen auch Beschwerde am Reichskonvent.

2. Über auswärtige Souveräne, die nicht zugleich Reichsstände waren[4]), erhob das Reich Beschwerden[5]) a) beim Kaiser, b) durch den Kaiserlichen Prinzipalkommissar, c) durch die anwesenden fremden Gesandten, d) auf Friedens- oder besonderen Kongressen — oder man ergriff Repressalien. Auch wandten sich die Reichsorgane mündlich oder schriftlich unmittelbar an die betreffenden fremden Minister oder Monarchen.

Zahllos waren die Beschwerden vor allem über Frankreich[6]), daran schlossen sich die über Schweden, Polen, Rußland, Zürich, Niederlande usw., und das Ausland führte seinerseits Protest, z. B. der Papst gegen den westfälischen und den Frieden von Nimwegen, Spanien gegen den ersteren Friedensschluß[7]).

---

[1]) Frankreich mühte sich in den Friedensverhandlungen, die den dreißigjährigen Krieg beendeten, vergeblich um die deutsche Reichsstandschaft.

[2]) Manche auch hier einschlägige Beschwerden wurden bereits in einem anderen Zusammenhang besprochen.

[3]) Moser, auswärtiges Staatsrecht, S. 34 f.

[4]) Über die Beschwerden auch gegen fremde Souveräne, die zugleich der deutschen Reichsstandschaft teilhaftig waren, wurde bereits gesprochen.

[5]) Moser, auswärtiges Staatsrecht, S. 147 ff.

[6]) Eine Bitte an Frankreich sprach der zu Heidelberg tagende Fürstenkongreß, 1570, aus, der König solle mit den Reformierten Frieden machen.

[7]) Gem. Art. II, § 6 der Wahlkapitulationen waren alle Protestationen u. Kontradiktionen wider den westfälischen Friedensschluß zu verwerfen u. zu vernichten.

3. Beschwerden von Reichsständen über eine auswärtige Macht oder umgekehrt [1]). Solche wurden vorgebracht: a) direkt, b) beim Kaiser, c) beim Reichshofrat, d) vor dem Reichstag, e) durch das Kollegium oder den Kreis, dem der Reichsstand zugehörte, f) durch Vermittlung dritter Höfe.

Fremde beschwerte Staaten wandten sich vor allem an den Kaiser und den Reichstag, so die Generalstaaten, 1672, mit ihrer Klage über den Kurfürsten Erzbischof von Köln.

Eine kleine Legion ergibt die Zahl der Beschwerden, welche das corpus Evangelicorum gegen Ungarn, besonders jedoch gegen Frankreich erhob [2]).

2. Die Länder [3]).

Die Entstehung der Landstände, auch „Mediatstände" genannt, hängt auf das Innigste mit der Entwicklung der Landesherrlichkeit zusammen. Erst als die Grafschaften, Marken und Herzogtümer den Amtscharakter abstreiften und an dessen Stelle die Herrengewalt trat, gelangten allgemein und Schritt für Schritt die zu Klassen vereinten Lehensleute der Territorien zu einem politischen Einfluß, der die Fürstenmacht beschränkte. Diese Beschränkung lag anfangs im Interesse der Untertanen und stets im Interesse der Reichsgewalt, denn diese büßte ein, was die Landesherren an Macht gewannen.

Nur in ganz kleinen Territorien und Herrschaften, besonders in geistlichen, bildeten sich keine Landstände [4]).

Bezeichnend für den Zusammenhang der Genesis der Territorialherrschaft und der Landstände ist der Umstand, daß an demselben Tag, als die Landesherrlichkeit durch das von König Heinrich verkündete Statutum in favorem principum reichsgesetzliche Anerkennung fand, von dem gleichen König das Gesamturteil des Reichsgerichtes erging, ut neque principes, neque alii quilibet

---

[1]) Moser, auswärtiges Staatsrecht, S. 335 ff.

[2]) Ebenda, S. 195 ff.

[3]) S. noch bes. Luschin, a. a. O., S. 160 ff, 172 ff, 273 ff, 281 ff, 403 ff, 440 ff; Schröder, a. a. O., 626 ff, 871 ff, 903 ff; Gumplowicz, a. a. O., S. 52 ff, 76 ff, 102 ff, 110 ff, 149 ff; J. J. Moser, von der Teutschen Reichs-Stände Landen, deren Landständen, Untertanen, Landes-Freiheiten, Beschwerden, Schulden u. Zusammenkünfften, 1769; ders. von der Landeshoheit in Gnadensachen, 1773.

[4]) So in Lübeck, Passau, Regensburg, Speyer u. a.

constitutiones vel nova jura facere possint, nisi meliorum et majorum terrae consensus primitus habeatur[1]).

Wie häufig bei Verfassungsgesetzen, und besonders bei Verfassungsgesetzen früherer Zeiten, wurde damit nur ein bereits bestehendes Herkommen, worauf z. B. schon König Philipp 1205 Rücksicht genommen hatte, anerkannt.

Die Entstehung und Entwicklung der Landstände vollzog sich nicht in allen Gebieten des deutschen Reiches zu gleicher Zeit und in ganz gleicher Weise; hier traten sie früher auf, dort später, hier erlangten sie wichtigere Rechte und Freiheiten, dort nur geringere, hier erreichten sie größeren Einfluß, dort nur unbedeutenden, hier verlief die Entwicklung organischer, dort sprunghafter.

Zuerst nahmen die meliores und majores terrae als dazu Verpflichtete an den Versammlungen, welche die Fürsten beriefen, teil; sie wurden von ihnen kraft ihrer lehensherrlichen Gewalt oder zu Zwecken der Rechtspflege oder der allgemeinen Landessicherheit wegen geboten. Der Kreis der Teilnehmer war weder gesetzes- noch gewohnheitsrechtlich bestimmt, so daß in dieser Periode von Landständen eigentlich noch nicht gesprochen werden kann, sondern die Landesherren beriefen ihre Getreuen nach Gutdünken und es war noch lange unbestimmt, ob die bei den Regierungshandlungen des Fürsten mitwirkenden Personen einen rechtlichen Anspruch auf diese Mitwirkung hatten, oder ob nur der freie Wille des Regenten sie zuzog.

Sicher war, daß der Kreis der Teilnehmer sich erweiterte, sobald zur Macht- und Rechtgewinnung geeinte Klassen der Bevölkerung politische Anerkennung und Geltung erlangten. „Landstand sein“ bedeutete nämlich so viel, wie Träger subjektiver politischer Rechte zu sein — vor allem: das Recht zur Mitberatung zu haben. Dieses Prinzip war von nachhaltigster und einschneidendster Bedeutung für das Petitionsrecht im Ständestaat, denn als politisches Recht stand es in der Regel nur den Ständen zu, und erst nach ihrer faktischen Schwächung und Zertrümmerung und nach Regierung ihrer öffentlich rechtlichen Stellung, zugleich mit der Anerkennung des Einzelnen als Träger oder Nutznießer politischer Rechte war Raum für ein allgemeines Untertanenpetitionsrecht geschaffen. Im Feudalstaate trugen Bitten und

[1]) Sententia de jure statuum, v. 1. Mai 1231.

Beschwerden Einzelner, politisch nicht Berechtigter, zuvörderst einen privaten Charakter zum Schutze individueller Interessen. —

Die zu den fürstlichen Versammlungen regelmäßig Berufenen errangen allmählich den Charakter einer Art staatlichen Organs im Territorium, und erwarben die Macht und die Befugnisse zu das Herrscherhaus einschränkenden Berechtigungen, die oft so weit gingen, daß die Landstände vorübergehend die ganze Regierungsgewalt ausübten.

Wie schon erwähnt, zeigte die Zahl der zur Anteilnahme an den Konventen, zur Regelung allgemeiner Landesangelegenheiten Berechtigten die Tendenz zuzunehmen, und so entstanden normalerweise in den Ländern je vier Stände, die nach dem Ansehen, das sie genossen, und nach der Reihenfolge, in der sie sich durchsetzten, in folgender Reihe aufzuzählen sind:

a) die Angehörigen des Landadels, die Grafen und Herren,

b) die Landbischöfe und Prälaten,

c) die Vasallen der geistlichen und weltlichen Großgrundbesitzer, die „Ritter und Knechte, die zu dem Land gehören“,

d) die landesfürstlichen Städte, vereinzelt auch bloße Märkte.

Adel und Geistlichkeit repräsentierten den dem Landesherrn unterworfenen Großgrundbesitz des Territoriums. Der Landadel bildete in manchen Gebieten nur die eine Kurie der „Grafen und Herren“ oder der „Ritterschaft“ schlechtweg, so daß also die unter lit. a) und c) Aufgezählten ineinander flossen. Besonders schwer und langwierig rangen oft die „Ritter und Knechte“ um ihre Landstandschaft. Die Ritterschaft fiel später als Landstand dort aus, wo sie zur Reichsritterschaft übertrat, wie z. B. in Württemberg.

In einzelnen Gebieten bildete der Clerus keinen Stand oder schied nach der Reformation als solcher aus.

Die freie Bauernschaft gelangte nur selten zur Standschaft und nur dort und dann, wenn besondere Umstände ihr zu Hilfe kamen, wie in der Schweiz, nach deren Vorbilde auch in Tirol, ferner in friesischen und niedersächsischen Gebieten, wo sie stark und mächtig geblieben war.

Auch weibliche Landstände kamen vor — in Mecklenburg (die Jungfrauenklöster) und im fürstlichen Stift Essen, wo die erste Klasse der Stände nur Frauen bildeten[1]).

---

[1]) Moser, von der Teutschen Reichs-Stände Landen, S. 477.

Den üblichen Ausschluß der breiten Schichten des Volkes von den Landtagen sollte eine doppelte Fiktion wettmachen: 1. erklärte man, die Interessen des „armen Mannes" seien durch dessen Grundherrn wahrzunehmen; 2. sagte man den Landständen nach, sie hätten überhaupt die Interessen des ganzen Landes zu wahren; tatsächlich strebten die Stände nur egoistische, engherzige Vorteile an und büßten dadurch den Rückhalt in den breiten Massen der Bevölkerung ein. Das wurde für sie verhängnisvoll, zumal die Landesherren gegen ihren Adel häufig den Städtestand ausspielten, und der Absolutismus durch Ausnützung des Bürgertums gegen die Aristokratie siegte[1].

In dem Gedanken der Landesinteressenvertretung durch jeden Stand lag der Keim repräsentativer Verfassungsformen; er gelangte nur in wenigen deutschen Territorien zur Reife und hier nur unter angelsächsisch-romanischen Einflüssen. In den meisten Ländern stellt die moderne Konstitution einen aus dem Ausland verpflanzten Schößling dar. —

Die Entwicklung der Landstände begann sichtbarlich im 11. Jahrhundert, erreichte im 14./15. Jahrhundert den Höhepunkt, um hernach an vielen Orten rapid niederzugehen.

Die Anlässe zur Machtgewinnung waren mannigfacher Herkunft und Natur:

1. eine immerfließende Quelle, um alte Rechte und Freiheiten anerkannt zu erhalten und neue zugestanden zu bekommen, waren die finanziellen Bedürfnisse der Landesherren bei Kriegen, Gefahren, Bauten, Hochzeiten, war die Prachtliebe einzelner Fürsten;

2. der Wechsel der Dynastengeschlechter bot ebenfalls Gelegenheit, vom neuen Landesherrn Zugeständnisse zu erhalten, zumal den Ständen, zum Teil und in gewissen Fällen wenigstens, ein Wahlrecht zustand;

3. bei Zerwürfnissen im Herrscherhause ergriffen die Stände des öfteren das Amt des Schiedsrichters, das sie zum eigenen Vorteil auszunützen verstanden — wie sie überhaupt die Rolle des glücklichen Fischers im Trüben zu spielen wußten. Sie gewannen

---

[1]) Es ist eine ziemlich allgemeine historische Erscheinung, daß sich die Fürsten im Kampf gegen den mächtigen Adel auf die niederen Stände stützten; vergl. z. B. bezügl. Egyptens Ed. Meyer, Geschichte des Altertums, I. S. 61.

stets an Einfluß und Gerechtsamen unter schwachen Regenten und wurden zurückgedrängt unter starken Herrschern[1]).

Landtage als Versammlungen der Stände — wo sie gemeinsam oder nach Kollegien gegliedert berieten —, die man besuchen konnte, die man aber nicht zu besuchen brauchte, traten relativ spät in Erscheinung; man leitet sie teilweise aus den alten Hof- und Gerichtstagen ab — die nachher noch neben den Landtagen fortbestanden, teilweise führt man sie auf den Rat der Landesherren zurück, in dem die Vertreter der majores und meliores terrae in der schwierigen Doppeleigenschaft von Vertrauensmännern der Regenten und der Stände zugleich saßen[2]). Anläßlich wichtiger Angelegenheiten verstärkte man zeitweise diesen Rat oder berief sogar eine allgemeine Versammlung der Stände ein. Landtage gab es erst, als schon verschiedene politisch berechtigte Klassen im Staatsleben standen und diese vom Landesherrn berufen (die Regel) zusammentraten, oder vom Selbstversammlungsrecht (der Ausnahme) Gebrauch machten. Landeskonvente waren die Versammlungen eines einzelnen, frei zusammentretenden Standes.

Wo der Regent den Landtag berief, entstand gewohnheitlich aus dem Satz, er habe ihn zu versammeln, wenn es notwendig sei, das Prinzip, das von ihm eine regelmäßige Berufung forderte[3]).

Generallandtage kamen u. a. in Österreich vor, von den drei Landschaften Steiermark, Kärnten und Krain, sowie der fünf niederösterreichischen Lande. Sie dienten zum Teil dazu, um für gemeinsame Angelegenheiten die Verhandlungen von Land zu Land zu sparen, zum Teil verfolgte man mit ihnen zentralisierende Pläne.

[1]) Die Bedeutsamkeit der Persönlichkeit des Herrschers für die Staats- und Regierungsform eines Landes kann erst dann richtig eingeschätzt werden, wenn man die verschiedene Stellung der Krone oder eines anderen Staatsoberhauptes unter dem einen und dem anderen Regenten oder Präsidenten bei sonst vollends gleichen konstitutionellen Normen ins Auge faßt.

[2]) Eine ähnliche Stellung nimmt heute das Ministerium in parlamentarisch regierten Staaten ein.

[3]) Daß die Stände sich aber auch gegen eine allzuhäufige Berufung aussprachen, zeigt die Bitte der Tiroler im Jahre 1513, die „Kayserl. Majestät wolle eine ehrsame Landschaft mit der Menge von Landtagen in Gnaden verschonen". Luschin, S. 280.

Ausschußlandtage, Landtagsausschüsse, sind keine seltene Erscheinung gewesen.

Die landständischen Verfassungen beruhten nicht auf einer einzigen Verfassungsurkunde, sondern auf zahlreichen immer wieder bestätigten und ergänzten einzelnen Privilegien, Handvesten, Freiheitsbriefen u. dergl., die zuweilen allerdings zusammengefaßt wurden, und schließlich eine Art geschriebene, wenn auch unvollkommene Konstitution des Landes darstellten, wie die sogenannten „goldenen Bullen“ der Steirer (1424/43), der Kärntner (1444) und der Krainer (1460).

Im allgemeinen ist der Wirkungskreis der Landstände durch den Satz: nil de nobis sine nobis zu charakterisieren, wobei in für die Stände günstigen Epochen der Ausdruck: de nobis etwas frei mit „über das ganze Land“ übersetzt wurde. Eine derartige „Interpretation“ war um so leichter möglich, als das „Herkommen“ — das oft der Landesherr in Pausch und Bogen bestätigte — und wenige bestimmte Rechtssätze die Kompetenz regelten. So wirkten die Landstände zumeist mit: a) bei Steuerbewilligungen und ungewöhnlichen Auflagen, denn „Landtage waren Geldtage“, und bei Kriegsrüstungen;

b) bei Erlaß allgemeiner oder gewisser Gesetze, doch galten die Stände

c) mehr oder minder auch als befugt, aufzutreten und zu handeln, wo es das „Beste des Landes zu erfordern schien, daß das Land selbst handle“, und da ihnen, wie Schulze[1]) hervorhebt, allenthalben ein unbeschränktes Beschwerderecht in allen Landesangelegenheiten zustand, so waren sie stets in der Lage, auch solche Gegenstände, deren ihre Privilegien nicht ausdrücklich gedachten, in das Bereich ihrer Verhandlungen zu ziehen.

Einzelnen Landschaften standen noch spezielle Befugnisse zu; z. B. erhielten die Steirer 1237 von Kaiser Friedrich II. das Recht verbrieft, sich einen neuen Landesherrn erbitten zu dürfen, wozu sie Deputationen an den Kaiser sandten. Die steirischen[2]), die kärntnerischen[3]) und krainischen[4]) Stände — nicht unbe-

[1]) Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 2. Aufl., I. S. 450.

[2]) F. F. Schrötter, dritte Abhandlung aus dem österreichischen Staatsrechte, 1763, S. 43ff.

[3]) Ebenda, S. 47ff.

[4]) Ebenda, S. 55ff.

stritten die von Österreich ob der Enns[1]) — besaßen das Privileg, ihre Erbhuldigung erst nach der Bestätigung ihrer Gerechtsame durch den Landesfürsten[2]) darbringen zu müssen; ein ähnliches Vorrecht genossen auch die Stände anderer Territorien, so Braunschweigs[3]), Bayerns[4]) u. s. f. Das „Parlament" Aquileas besaß auch eine Reihe hervorragender Rechte, wie das, daß der Patriarch ohne seine Zustimmung weder Krieg erklären, noch Frieden schließen, weder Steuern auflegen noch Gesetze erlassen konnte; das Parlament prüfte, ob der Patriarch nicht seine Machtvollkommenheit überschritt, und war befugt, unstatthafte Beschlüsse des Fürsten aufzuheben; es bestätigte die Statuten der Gemeinden, entschied Lehensstreitigkeiten, war Appellationsinstanz und entsandte Ausschüsse aus seiner Mitte, welche den ständigen Beirat des Patriarchen bildeten. —

Während Interregna führten die Stände oft die Regierung des Landes und hielten sich auch sonst in dringenden Fällen für berechtigt, für das Land zu handeln. Daß dabei mit der Beschwerdeführung nicht gespart wurde, liegt auf der Hand. Einen ganz besonderen Fall sah die Hausordnung Albrechts II. von Österreich, 1355, vor, welche die Landherren von Österreich, Steiermark und Kärnten direkt ermächtigte, unfriedfertigen Mitgliedern des Herrscherhauses im Verein mit den Städten und dem Lande durch Vorstellungen, nötigenfalls sogar durch die Tat entgegenzutreten; noch weiter ging die Hausordnung Rudolfs IV., 1364, die die Landherren, Ritter, Knechte und Städte des Gehorsams gegenüber einem friedbrüchigen Mitglied der herzoglichen Familie entband. Von solchen „Gerechtsamen" zu einem allgemeinen „Selbsthilferecht", das manche deutsche Landstände bei Nichteinhaltung von gemachten Zusagen für sich hatten[5]), war nur ein kleiner Schritt — und dieses Selbsthilferecht möchte ich

---

[1]) Ebenda, S. 58ff.

[2]) Ebenda, Beilagen S. 14f, ist ein Schema abgedruckt, nach dem die Bestätigung der Privilegien anläßlich eines Regierungswechsels gewöhnlich erfolgte.

[3]) S. Gesammter Landschaft Privilegia und Befugnisse vom 9. April 1770, Art. 9, und Entwurf einer revidierten Landschaftsordnung vom 30. September 1831, § 194.

[4]) Erklärung der Landesfreiheit 1508/1553 Th. 4, Art. 14 u. 20.

[5]) Schulte, S. 248.

als eine über die Grenzen der Rechtsordnung hinaus gespannte Beschwerdebefugnis ansprechen!

In der Blütezeit des Ständewesens organisierten die Stände in manchen Ländern eine eigene Verwaltung in Konkurrenz mit der landesfürstlichen, und ständische Ausschüsse, die früher nur ad hoc für besondere Angelegenheiten bestanden, gewannen einen dauernden Einfluß. Daß diese Verhältnisse, die einen Staat im Staate schufen, zu Streit und Zwietracht Anlaß gaben, ist klar und es fehlte auch nicht an „Abrechnungen", die ein Fürst mit den übermütigen Landherren hielt, wie Erzherzog Ferdinand in Österreich unter der Enns im Jahre 1522.

Die zumal im 15. Jahrhundert wachsende und die Stellung des Regenten bedrohende Macht der Stände, die in mehr als einem Territorium die zur Jagellonenzeit in Böhmen geborene Sentenz: „Du bist unser König und wir sind Deine Herren" ohne Übertreibung wiederholen konnten, war ein steter Anreiz für die Landesherren, um jeden Preis und in jeder Form ihren Herrscherrechten rücksichtslos Geltung zu verschaffen, zuvörderst in jenen Staaten, wo Provinzialstände keine einheitliche Gesetzgebung und Verwaltung aufkommen ließen.

Schon vor der endgiltigen Vernichtung der ständischen Gewalt, die in den größeren Territorien voran eintrat, beschränkten einzelne Bestimmungen ihre Macht. So entwickelte sich mancherorts der Grundsatz, daß gewisse Geldleistungen nicht verweigert werden dürften, und eine weitere prinzipielle, den ständischen Erpressungsbestrebungen vorbeugende Norm, die das landschaftliche Budgetrecht abschwächte, enthielten Reichsabschiede zwischen 1507 und 1654 und der Reichsschluß von 1719, wonach die den einzelnen Reichsständen auferlegten Reichs- und Kreislasten unbedingt beschafft werden mußten und von den Landständen nicht abgelehnt werden konnten[1]. Andere auf dasselbe Ziel hinsteuernde Projekte scheiterten an dem Widerstand des Kaisers, der kein Interesse besaß, die Unabhängigkeit der Landesherren zu fördern.

---

[1]) Ähnliche Prinzipien kehren später in den Grundgesetzen des deutschen Bundes wieder; auch das Verbot, Bewilligungen von der Nachgiebigkeit gegen Forderungen abhängig zu machen, findet sich ebenfalls in modernen Konstitutionen: Baden, Verf. v. 22. Aug. 1818, § 56; Bayern, Verf.-Urk. v. 26. Mai 1818, Tit. VII, § 9.

Einen willkommenen Anlaß zur dauernden Niederwerfung von Landständen boten die Reformation und die Gegenreformation, deren politische Seite Luschin sehr richtig hervorhebt, und die Wirren des dreißigjährigen Krieges in Verbindung mit den Bestimmungen der Friedensurkunden von 1648 unterstützten das Beginnen der Herrscher, die ihren Sieg und die Niederlage der Widerparte teilweise durch entsprechend „revidierte" Landesordnungen dokumentarisch bewiesen. Besonders was den westfälischen Frieden anlangt, so brachte er durch die völkerrechtliche Anerkennung der Territorien für diese die Notwendigkeit zu erhöhten Ausgaben; die Mittel dazu jedesmal von den Ständen, die selbst keine entsprechenden Zahlungen leisteten, durch Zugeständnisse abzukaufen, entsprach den Tendenzen der Fürsten nicht.

Im Kampf der beiden territorialen Rechtssubjekte — Landesherr und Landschaft — verlor die letztere meist wichtige Privilegien, so das Recht der Selbstversammlung, der Steuerbewilligung und dergl.; in einzelnen Ländern ging die gesamte ständische Verfassung unter. In Österreich[1]) konzentrierte sich der Streit um konfessionelle Fragen, in Preußen[2]) um militärische; in beiden Staaten und in Bayern[3]) war das Ergebnis der Absolutismus.

Wo nicht die Woge des dezidierten Absolutismus die Stände einfach hinwegschwemmte, dort versuchten sie noch oft und oft bei

[1]) Hier vegetierten Provinziallandtage mit untergeordneten Befugnissen, niedergehalten durch die zentralisierenden Ideen Maria Theresias und Josefs II.; an sie richteten 1848 die Gemäßigten ihre Petitionen an die Krone, die Radikalen wandten sich direkt und unmittelbar an den Kaiser. — Wie man in der Zeit des Absolutismus die selbst prinzipiell noch anerkannten Ständeprivilegien zu verwischen trachtete, zeigt sich bei F. F. Schrötter, a. a. O., S. 66 ff., der die „unverantwortlichen, unbilligen und unmöglichen Dinge" in den ständischen vertragsmäßig gewährten Freiheiten als einseitig beseitigungsfähig erklärte, und außerdem dem Regenten das zweifellose Recht zusprach, Privilegien, die einseitig erteilt wurden, ebenso einseitig „wegen neuen sich äussernden Umständen" aufzuheben oder abzuändern. Aber der aufgeklärte Absolutismus eines Kaiser Josef gab andererseits den einzelnen Untertanen ein Beschwerderecht gegen Behörden durch das 40 Paragraphen umfassende Patent v. 1. Sept. 1781.

[2]) Preußen kehrte mit dem Dekret v. 22. Mai 1815, dem allgemeinen Gesetz v. 5. Juni 1823, durch die Gesetze vom 1. Juli 1823 und 27. März 1824, indem es Provinzialstände — ausgestattet mit dem Recht zu Bitten und Beschwerden in Provinzialangelegenheiten — einsetzte, zur gemäßigt ständischen Idee zurück.

[3]) Die Verfassung der Rheinbundszeit v. Jahre 1808 brach völlig mit der landständischen Institution.

günstigen Gelegenheiten das Haupt zu erheben, brachten Bitten und Beschwerden vor, deren sinkende Erfolge aber mit der steten Machtabnahme der Petenten gleichen Schritt zu halten pflegten. Hatte man dem Regenten noch Erhebliches durch seine Zustimmung zu gewähren, so flocht man seine Wünsche und Vorstellungen mit ein, verband die günstige Erledigung seiner gravamina und desideria mit der verlangten Bewilligung [1]).

In alter, unveränderter Weise erhielten nur wenige Landstände ihre Rechte und Freiheiten aufrecht; das gelang bis zum Ende des 18. Jahrhunderts denen in den beiden Mecklenburg, in Württemberg, Sachsen, Kurhessen, Braunschweig, Sachsen-Gotha-Altenburg und Reuß ä. L., aber die Rheinbundszeit tötete auch einige von ihnen zugunsten des Absolutismus ab, oder ersetzte sie durch Konstitutionen nach napoleonischem Schnitt; nur die alten Konstitutionen der mecklenburgischen Staaten [2]), von Sachsen, Reuß ä. L. und Sachsen-Gotha-Altenburg überlebten.

In Württemberg [3]) hatten die bedeutenden Rechte der Stände auf der magna charta, dem Tübinger Vertrag, vom 8. Juli 1514 beruht; ohne Zustimmung der Landschaft konnte der Herzog keinen Krieg anfangen, keine wichtigeren Gesetze geben, keinen Teil des Landes verpfänden und er konnte nur die verfassungsmäßig verabschiedeten Steuern erheben. Auch besaßen die Landstände eine ausgebildete Verwaltung; unter ihnen fehlte der Adel, der bereits im 16. Jahrhundert zur Reichsritterschaft übergetreten war. Die Stände besaßen auch das Recht zu bescheidenen, öffentlichen und zensurfreien Vorstellungen, Bitten und Beschwerden an den Regenten und durften, wenn die Beschwerden auf gütlichem Wege keine Abhilfe fanden, bei Kaiser und Reich einen rechtlichen Entscheid suchen. Es existierten permanente ständische Ausschüsse, von denen der sogenannte „engere" eine tatsächliche „Oligarchie" inaugurierte. Der Versuch, nach der absolutistischen Epoche (1805—1815) die altständische Verfassung zu reaktivieren, mißlang.

---

[1]) Welcker, Art. Petition, S. 460.

[2]) Von den beiden Mecklenburg wird besonders gesprochen.

[3]) Pölitz, die Verfassungen des teutschen Staatenbundes, I. S. 348 ff; Göz, das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, 1904.

Die ständische Verfassung in Sachsen[1]) wuchs auch aus dem „Mittelalter“ heraus; die besonderen meißnischen, osterländischen, thüringischen und sächsischen Stände waren zu einer allgemeinen landständischen Versammlung zusammengeschmolzen worden, in der Prälaten, Ritterschaft und Städte erschienen. Daneben besaßen die Lausitzer, die beiden Stifte Merseburg und Naumburg-Zeitz, der kursächsische Anteil an der Grafschaft Henneberg und das Fürstentum Querfurt ihre gesonderten ständischen Zusammenkünfte. Die Rechte der Steuerbewilligung, Gesetzgebung und in der Verwaltung waren bedeutend; überdies stand den Ständen eine gemeinsame Beschwerdeführung zu. Erwähnenswert war auch der Bestand eines landständischen Ausschusses. Die napoleonische Periode änderte an der Verfassung kaum mehr als das, was die territorialen Umwälzungen bedingten, aber es tauchte damals doch schon der Gedanke der Volksrepräsentation auf, welcher in den Jahren 1831/2 in Übereinstimmung mit den Ständen verwirklicht wurde.

In Kurhessen[2]) stammte die Ständeverfassung aus der zweiten Hälfte des „Mittelalters“. Prälaten, Ritterschaft und Landschaft (Städte) bildeten die Stände, von denen die beiden ersten auf den Landtagen in einer Kurie vereinigt waren. Die Landstände hatten das Bewilligungsrecht von Reichs-, Kreis- und Landsteuern; im übrigen konnte der Regent ihren Rat in Anspruch nehmen, gemäß der Resolution von 1655.

Entsprechend den landständischen Privilegien setzten sich in Braunschweig[3]) die Stände aus Prälaten, Rittern und Städten zusammen.

Reuß ä. L.[4]) besaß als Stände nur Ritter und Städte und allmählich trat an Stelle des Landtages dessen Ausschuß. Die Stände hatten nur beratende Stimme und einige Kontrollrechte.

Seit dem 16. Jahrhundert bestanden in Gotha[5]) die Stände der Grafen und Herren, der Ritter und Städte, in Altenburg die der Ritter und Städte.

---

[1]) Pölitz, ebenda, I. S. 198 ff.
[2]) Ebenda, I. S. 551 ff.
[3]) Ebenda, II. S. 907 ff.
[4]) Ebenda, II. S. 1094 ff.
[5]) Ebenda, II. S. 778 ff.

Bezüglich der ständischen Verfassungen im deutschen Bund sei hier nur noch soviel erwähnt, daß man sie in manchen Staaten in revidierter Fassung reaktivierte, wie in Braunschweig (25. April 1820), Schaumburg-Lippe (15. Januar 1816), Kurhessen[1]) (27. Dezember 1814), Hannover (5. Dezember 1814). Die konstitutionelle Neugestaltung vollzog sich mit oder ohne Beihilfe der alten Stände.

Es war ein allgemeines unbestrittenes Recht der Landstände, ihre gravamina und desideria vorzubringen. Gravamina[2]) nannte man jene Beschwerden, auf deren Abstellung man ein Recht hatte; sie schieden sich dem Gegenstande nach in gravamina ecclesiastica, politica, judicialia, militaria, cameralia, forestalia und miscellanea[3]). Sie konnten allgemein Stände- oder Landesangelegenheiten, Kausen einzelner Bevölkerungsklassen, sogar das Interesse einzelner Untertanen betreffen. Im allgemeinen führten sie die Tatsache an, gegen welche sich die Vorstellung kehrte, und enthielten auch das notwendige Beweismaterial. Desideria, petita, monita politica, auch einfach monita[4]), hießen Bitten um etwas, worauf den Ständen kein Anspruch zustand.

Auch dort, wo das Recht, Vorstellungen zu erheben und Wünsche zu äußern den Ständen nicht ausdrücklich, d. h. nicht durch ein erteiltes Privilegium, zugestanden war, übten sie es tatsächlich, denn es erwuchs als notwendige Folge aus den mannigfachen Gerechtsamen und Freiheiten, die sie überall errungen hatten, und war ein Mittel, gegen Verletzungen und Beeinträchtigungen derselben, so wie auf deren Ausweitung hinzuarbeiten.

Ein bis in alle Einzelheiten und nach allen Seiten hin strikte bestimmtes und abgegrenztes „Petitionsrecht" gab es, ganz entsprechend den aus einzelnen Urkunden zusammengesetzten und lückenhaften Verfassungen, bis zum Ende des 18. Jahrhunderts natürlich nicht, weder im Deutschen Reiche und seinen Territorien, noch anderswo, aber es lassen sich Prinzipien, Gewohnheitsrechtssätze,

---

[1]) Mit der teilweise üblichen Repräsentation des Bauernstandes.

[2]) Moser, von der Teutschen Reichs-Stände Landen, S. 1190, 1298 f, 1331.

[3]) Unter gravamina miscellanea verstand man jene Beschwerden, die sich in keine der anderen aufgezählten Klassen einreihen ließen.

[4]) Moser, ebenda, S. 1190.

aus der tatsächlichen Übung ableiten, welche das geschriebene Recht ergänzten. Ebenso weist die Ausübung des Bitt- und Beschwerderechtes in den einzelnen Ländern noch besondere Eigenheiten auf, die hier nicht berücksichtigt werden können; es sollen nur die Grundzüge des „Petitionsrechtes" in den Territorien des alten Deutschen Reiches dargelegt werden.

Da in den meisten landesherrlichen Gebieten die Fiktion bestand, daß die Stände das ganze Land und dessen Interessen vertreten und sie sich auch tatsächlich in alle Landesangelegenheiten mischten, so muß es als Regel gelten, ohne jedoch partikuläre Ausnahmen übersehen zu wollen, daß die Landstände in ihrer Gesamtheit und die einzelnen Corpora alle Mißstände und Mißstände aller Art zum Gegenstande von Vorstellungen machten[1]), und daß sie ihre Wünsche auf jedem Gebiet des öffentlichen Lebens äußerten.

Das Beschwerderecht konkurrierte oft mit einem Klagerecht, so daß eine gerichtliche Klage eine außergerichtliche Beschwerde nicht ausschloß; erst wenn diese zu keinem gewünschten Ergebnis führte — zu einer Gewährung des Ersuchens oder zu einem „Vergleich", der einiges zugestand —, schlugen die in ihrem Rechte Gekränkten, also zumeist die Landstände, den Weg des Prozesses ein, den man aber, soweit es nur anging, zu vermeiden sich bestrebte.

Die Beschwerden und Bitten waren an den Regenten, oft zu Händen seines geheimen Rates, gerichtet oder auch an Behörden, je nach der Lage der Dinge[2]). Man formulierte und beschloß sie auf Landeskonventen, den Einungen der einzelnen Stände, auf Landtagen oder in Landtagsausschüssen. Die meiste Aussicht, ein geneigtes Ohr zu finden, hatten sie, wenn der Landesherr Geld oder andere Hilfen benötigte und beanspruchte, und mit einem gewissen Recht kann man sagen, daß Landtage nicht nur Geld-, sondern auch Beschwerdetage waren.

---

[1]) So häuften sich u. a. in Österreich an der Wende des 15. und 16. Jahrhunderts die ständischen Beschwerden gegen das römische Recht, das die landesfürstliche Gewalt zu stärken bestimmt war. Sehr instruktiv ist die Zusammenstellung einer Reihe landständischer Beschwerden bei Moser, von der Teutschen Reichs-Stände Landen, unter dem Titel: „Nachrichten von allerley Landes-Beschwerden", S. 1196 ff; s. ders. von der Teutschen Untertanen Rechten und Pflichten, S. 116 ff und bei Gumplowicz, S. 92 ff.

[2]) Über Beschwerden aus den Territorien an Reichsorgane siehe S. 72 ff.

Auch in den Zeiten des niedergehenden und gebrochenen Ständetums[1]), sogar noch dann, als die Stände in einzelnen Territorien als Träger politischer Rechte eigentlich nicht mehr anerkannt waren, brachten soziale Klassen, die sich als Stände fühlten und gerierten, gravamina und desideria vor, obschon Moser 1769 klagt[2]): „Nun aber will man sie (d. s. die Landstände) oft nicht einmal mehr schreyen lassen". Jedenfalls schlugen die Vorstellungen einen bescheideneren Ton an. Das Petitionswesen der sterbenden Stände erinnert an die Petitionen, die bei der Ausbildung des Ständetums von sich zusammenschließenden sozialen Gruppen und Kreisen erhoben wurden, die rechtspolitisch agierten, ohne Rechtspersönlichkeit zu besitzen und die zu erlangen sie erst anstrebten.

Da nach den Anschauungen des ständischen Lehensstaates die politische Berechtigung im großen und ganzen von der Zugehörigkeit zu einem privilegierten Stande abhängig war, und die breiten Massen der bäuerlichen Bevölkerung als durch ihre Herren vertreten angesehen wurden, so blieb für ein Petitionsrecht mit politischem Charakter, das dem einfachen Untertanen zugekommen wäre, nicht allzuviel über. Er konnte sich mit Beschwerden an die Stände wenden, mußte aber oft selbst ungenannt bleiben, um nicht wegen seiner Dreistigkeit verfolgt zu werden, und die Stände hatten das Recht und die moralische Pflicht, sie anzunehmen und zu prüfen und um Abstellung zu bitten. Das geschah, indem sie die Beschwerde zur eigenen machten oder sie der kompetenten Stelle einfach übermittelten[3]). Auch an den Landesherrn direkt mochte sich der einfache Untertan mit seinen Bitten und Beschwerden halten, sofern sie persönliche Interessen und eine private Angelegenheit

[1]) Hie und da war das Beschwerderecht der alten Stände in der alten Weise sogar noch kurz vor dem Erlöschen des deutschen Reiches neuerdings bestätigt worden, so in Braunschweig, in der bereits genannten Urkunde vom 9. April 1770, wo nach § 19 „wohlgemeinte und geziemende Erinnerungen" der „getreuen Stände" mit „gebührendem Respekt und anständigen Ausdrücken" vorgebracht, vom Regenten „nicht in Ungnaden" aufgenommen werden sollten. Ähnlich der Landesvergleich für Schaumburg-Lippe vom 3. Dezember 1791 in den §§ 1 und 11. Selbst in der Epoche des Deutschen Bundes finden sich noch vereinzelt Anklänge an das altständische Beschwerderecht, z. B. im Landesvertrag von Waldeck-Pyrmont v. 19. April 1816, der die ständische Verfassung, die schon aus „grauen Zeiten" herstammte, abänderte, § 25 lit. e und g.

[2]) Von den Teutschen Reichs-Stände Landen, S. 1312.

[3]) Ebenda, S. 1305 f.

betrafen. Vollends von der Laune, Willkür und Taktik des Regenten hing es ab, derartige Eingaben überhaupt zu akzeptieren.

Der Absolutismus, der als Sieger auf den Trümmern des Ständewesens triumphierte, war im allgemeinen den „Petitionen" der Untertanen freundlicher gesinnt, was durch den Rückhalt erklärt wird, den seine Macht unter den Bürgern und Bauern suchen mußte. Bekannt ist der Usus unter Josef II. und Friedrich dem Großen, aber immer hing die Gepflogenheit ausschließlich von den Anschauungen des Herrschers ab, wie er sich den Äußerungen seiner Landesbewohner gegenüber stellte. Zu weit geht entschieden Welcker[1]), wenn er sagte, daß noch bis zum Untergang des Reiches überall sich selbst Bauern versammeln durften, um sich über alles zu beraten, was ihnen als Gebrechen in der Landesverwaltung erschien, denn gerade die Bauernschaft war durchschnittlich der am stiefmütterlichsten mit politischen Rechten bedachte Stand seit je; wo er als „Stand" im Rechtssinn anerkannt, dort gehörten auch ausgesprochene und formelle Beschwerden allerdings nicht zu den Seltenheiten[2]).

Neben dem allgemeinen Petitionsrecht der Stände und dem schon beschränkteren Bitt- und Beschwerderecht der Untertanen als solcher, gab es noch vereinzelte Bestimmungen, die hier einschlagen. So bestand in einigen Territorien das Recht, sich an den Landesherrn und die Landstände im Wege der Bitte (supplicatio, revisio) um wiederholte Läuterung eines gerichtlichen Erkenntnisses, konkurrierend mit dem Rechte der Berufung an eine höhere Instanz zu wenden[3]).

In ein anderes Gebiet fallen die gravamina und postulata der Landesherren, die sich über ihre Landstände oder Untertanen zu beschweren hatten. Darüber sagt Moser[4]) drastisch, daß, wenn

---

[1]) Petitionen, S. 471.

[2]) Eine charakteristische Beschwerde der Bauern, die im Reiche nur in unruhigen Zeiten politisch, ohne Rechtsgrundlage, hervortraten, findet sich abgedruckt bei Bluntschli, Staats- und Rechtsgeschichte der Stadt und Landschaft Zürich, 1839, II. S. 20 f, und stammt aus dem Amte Regensberg.

[3]) Schulte, S. 373.

[4]) Von der Teutschen Reichs-Stände Landen, S. 1296 f.

ein Fürst „starck armirt ist“ [1]), es dabei nach dem Sprüchwort gehe: „oportet heißt ein Bretter-Nagel; will er nicht, so schlägt man ihn auf den Kopf . . . Ist aber ein Landes-Herr nicht im Stand, aus diesem Ton zu sprechen, so bleiben folgende Wege übrig: Man handelt und handelt biß man des Handels einig . . . oder die Sache bleibt in suspenso, bis sich eine bequemere Gelegenheit ereignet; oder man spannet dritte Höfe an, daß sie Mittlers-Personen abgeben müssen; oder man gehet an den Kayser, zuweilen aussergerichtlich, meistens aber gerichtlich.“

Lose hängen mit den eigentlichen Petitionen auch die Bitten in Gnadensachen zusammen [2]), aber die Landstände konnten auch hier Vorstellungen gegen verfassungs- oder gesetzwidrige Gnadenverleihungen erheben [3]).

Die auch „petitiones“ [4]) genannten „Beden“ (Steuern) hatten mit „Petitionen“ nichts gemein; der Ausdruck besagte nur, daß die Steuern zuerst nicht auf Grund eines Rechtsanspruches gefordert, sondern mit Rücksicht auf bestimmte vorliegende Bedürfnisse erbeten wurden. Wegen der Stellung des Bittenden konnten sie allerdings in der Regel nicht verweigert werden.

Anhang I.

In der Blütezeit der deutschen Landstände, im 15. Jahrhundert entstanden allgemeine und besondere Polizeiordnungen, welche die historischen Grundlagen des deutschen Verwaltungsrechtes bilden, und an die sich das Recht der administrativen Beschwerdeführung knüpfte.

Während einerseits die auf eine gesteigerte Machtfülle der Herrscher hinzielende Rezeption des römischen Rechtes den Untertanen und ihrer öffentlich-rechtlichen Stellung nachteilig war, so zeitigten doch anderseits die von römisch-rechtlichen Begriffen und Institutionen durchsetzten Polizeiordnungen die Befugnis, gegen

---

[1]) Wie dieser und jener sich „armirte“, erzählt Moser ebenda auch: „Ein gewisser Reichs-Graf, der keine Soldaten hatte, bedienete sich der Zigeuner, (welche er zu solchem Ende in seinem Lande hegte,) zu Werkzeugen, die Unterthanen nach seinem Sinn zu disponiren, oder widrigen Falles zu exequiren und zu plagen: Es thate aber nicht lang gut.“

[2]) S. Moser, von der Landeshoheit in Gnaden-Sachen, 1773.

[3]) Ebenda, S. 4.

[4]) Schröder, S. 553 f.

administrative Ungehörigkeiten und Unrechtmäßigkeiten Protest zu erheben, woraus allmählich administrative Beschwerden und Petitionsbeschwerden im heute geltenden Sinn entstanden[1]).

Die Polizeiordnungen hatten „für gute Ordnung und gemeinen Wohlstand" zu sorgen und stimmten, was Richtung und Inhalt anlangt, wesentlich mit den polizeilichen Ordnungen Englands und Frankreichs überein, enthielten aber auch Sonderheiten, welche durch die eigentümliche und eigenartige Zusammensetzung des Reiches bedingt wurden. Juridisch sind sie Reichsgesetze, die vom Kaiser als Gebote ausgingen und denen die Reichsstände zugestimmt hatten.

Mit Rücksicht auf die Verschiedenheit der reichsständischen Gebiete wurden viele Materien nicht eingehend geregelt, sondern es wurde nur den einzelnen Reichsständen zur Pflicht gemacht, ihrerseits die notwendigen Satzungen zu erlassen und die notwendigen Verfügungen zu treffen. So beruhten denn alle wichtigeren Maßregeln auf einem Ineinandergreifen kaiserlicher, entsprechend genehmigter Edikte mit besonderen von den Reichsständen zu erlassenden Satzungen, an deren Zustandekommen die Landstände bald beteiligt waren, bald nicht. Das damit geschaffene Recht war ein jus extraordinarium, das auf Satzung der Obrigkeit beruhte und einen anderen Charakter besaß, als das durch die Schöffengerichte gehandhabte Recht. Die Polizeiverwaltungsgesetze, die näher auszuführen eine Ermächtigungsklausel in der Regel den einzelnen Landesobrigkeiten überließ, enthielten Gebote an die Obrigkeit zur Regelung ihrer eigenen Tätigkeit, um die Bedürfnisse des öffentlichen Lebens zu befriedigen, wogegen die Polizeistrafgesetze an die Untertanen gerichtet waren, und solche Maßregeln betrafen, die man durch direkte Gebote und Verbote von Handlungen oder Unterlassungen durchzuführen trachtete.

Ausführende Organe des Polizeiverwaltungsrechtes waren Reichsbehörden (Reichsgerichte), Landesobrigkeiten und provinzielle Organe. Für den Land- und die Religionsfrieden und alle wichtigeren Polizeigesetze hatten sich Kaiser und Reichsstände eine Überwachung der Ausführung vorbehalten, und die laufenden Funktionen dabei waren den Reichsgerichten übertragen, die im Gebiet des Polizeirechtes als Organe der vollziehenden

[1]) Für das Folgende s. Gneist, Artikel „Beschwerden" in Holtzendorffs Rechtslexikon, 1880, 3. Aufl. I. B. S. 322 ff.; derselbe, der Rechtsstaat, 2. Aufl. 1879, Abschn. V und VI.

Gewalt im Namen des Kaisers fungierten. Zunächst sollten die einzelnen Landesobrigkeiten für die Vollziehung der Polizeigebote sorgen und erst, wenn diese säumig waren oder selbst die Polizeiverordnungen übertraten, sollte sie der Reichsfiskal vor dem Reichsgericht zur Verantwortung ziehen; ebenso stand es dem Reichshofrat zu, über die Ausführung der Reichspolizeiordnungen von amtswegen zu wachen, — aber tatsächlich, ohne die Gründe dafür genauer zu erörtern, waren es in der Regel nur Beschwerden von Reichsständen und Untertanen, durch welche die Reichsgerichte in Tätigkeit gesetzt wurden.

Solche Beschwerden konnten erhoben werden:

a) wegen unrichtiger Anwendung der Reichspolizeigesetze,

b) gegen jene polizeilichen Verordnungen und Verfügungen, welche die Landesobrigkeit aus eigener Autorität erlassen hatte,

c) wegen Mißbräuche der Amtsgewalt,

d) in Fällen, da die Obrigkeit „vi potestatis ihre Untertanen außerhalb Gerichts mit beschwerlichen Bescheiden, Geboten oder Verboten oder auch Geldstrafen gravieret" [1]), war eine Extrajudizialappellation den Untertanen gewährt.

Diese Rechtsmittel in Verwaltungsstreitsachen — die Beschwerde und die Extrajudizialappellation — waren von den bisher üblichen Klagen nach deutschem Rechte verschieden, besaßen aber Analogien im römischen Reskriptprozeß und der kanonischen Extrajudizialappellation.

In der Theorie wurde allmählich den Untertanen auch gestattet, Beschwerden wegen Mißbrauchs der Regalien und wegen willkürlicher Erhebung von Steuern, Zöllen, Akzisen u. dergl. zu erheben, aber in der Praxis kamen überhaupt nur „causae atroces vel justificabiles" — so nannte J. J. Moser die Kausen — zur Behandlung und die Reichsstände gaben sich, wie der Reichsabschied von 1594, §§ 94, 95, der jüngste Reichsabschied von 1654, §§ 105, 106 und die späteren Wahlkapitulationen beweisen, die redlichste Mühe, die Beschwerden möglichst zu beschränken, um die „Eingriffe" in ihre Landeshoheit auf ein Mindestmaß herabzudrücken.

Diesem für das Beschwerderecht nachteiligen Streben trat zur Seite die Exemption der großen Fürstentümer von der Kompetenz

---

[1]) Reichsabschied 1594, § 94.

der Reichsgerichte durch privilegia de non appellando und als Ersatz schufen die Landesherren Oberappellationsgerichte, die auch über verwaltungsrechtliche Beschwerden in Polizei-, Regal- und Steuersachen entschieden und in einigen kleineren Territorien hat dieses Verhältnis bis in das 19. Jahrhundert fortgedauert.

Die Trennung der Verwaltung von der Justiz schuf von den Gerichten unabhängige Instanzen zur Entscheidung von Verwaltungsbeschwerden und führte im Laufe der Entwicklung zu jenen Gerichtshöfen des öffentlichen Rechtes, für deren Prozeßgang dieselben Prinzipien maßgebend sind, wie für die Prozesse der Zivil- und Strafgerichte.

Schon in den letzten 150 Jahren des Bestandes des römisch-deutschen Reiches waren die Beschwerden in Verwaltungssachen mehr und mehr Landesangelegenheit geworden und erlitten manche Schicksalsschläge in der Ära des Polizeistaates. Die Verfassungen der deutschen souverän gewordenen Einzelstaaten in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts enthielten nur zumeist — wovon noch an betreffender Stelle eingehender gesprochen wird — das „Beschwerderecht" Einzelner und Korporationen wegen Rechts- und Interessenverletzung durch Staatsbehörden, wegen Justizverweigerung, Justizverzögerung u. dergl.; den Kammern wurden zumeist noch weitergehende Befugnisse zugebilligt. Jedenfalls charakterisierte dieses Beschwerderecht der deutschen Staaten eine bunte Mannigfaltigkeit und die neueren Konstitutionen erwähnen zumeist nur das Petitionsrecht, welches ja das Recht der Bitten und Beschwerden umfaßt, ganz allgemein (soweit sie es nicht als selbstverständlich annehmen und deshalb darüber überhaupt schweigen), und überlassen es Spezialgesetzen, die administrativen Beschwerden zu regeln.

Auf die Entwicklung der Verwaltungsbeschwerde im alten deutschen Reich wurde hier deshalb näher eingegangen, obschon sie nur entfernter mit dem vorliegenden Thema in Verbindung steht, weil sie nicht ohne Einfluß auf das moderne Petitionsrecht geblieben ist. Mit der Anerkennung eines ordentlichen Beschwerderechtes auf dem Gebiete der Polizeiordnungen war ein Rechtsmittel gegen administrative Ungehörigkeit gewisser Qualität gegeben und der Standpunkt überwunden, daß solchen Ungehörigkeiten nur durch Bitten, also via gratiae, zu Leibe zu rücken ist. Ein weiterer Schritt, die Verwaltung im Interesse der Untertanen durch die Untertanen selbst kontrollieren zu lassen, bestand darin, daß auch

wegen Interessenverletzungen durch Behörden und in solchen Fällen, wo das ordentliche Rechtsmittel der administrativen Beschwerde nicht statthaft oder überhaupt versagt ist, die Möglichkeit gegeben wurde, ein außerordentliches Hilfsmittel in Bewegung zu setzen, das vorzüglich darin besteht, durch Petitionsbeschwerden (oder auch Petitionsbitten) in letzter Instanz die Vermittlung der Kammern in Anspruch zu nehmen.

So knüpften die beiden Glieder des durch die französischen Ereignisse der großen Revolution propagierten allgemeinen Petitionsrechtes — die Bitten und die Beschwerden — innerhalb des deutschen Staatenkreises an althergebrachte Institutionen an: a) an das ständische Bitt- und Beschwerderecht gegenüber dem Staatsoberhaupt; b) an das Beschwerderecht wegen administrativer Unzukömmlichkeiten, das bei gesetzlich bestimmten Instanzen geltend gemacht wurde.

Anhang II.

Eine in den Grundzügen den Verhältnissen in den deutschen Territorien sehr ähnliche Entwicklung nahm bis zur ziemlich allgemeinen modernen Verfassungsumgestaltung auf dem Kontinent das Wesen der Bitten und Beschwerden in allen europäischen Staaten, die eine ständische Periode erlebten.

Demnach erschien das Bitt- und Beschwerderecht mehr minder als ein ständisches Privileg und teilte das Schicksal seiner Rechtssubjekte.

Überall wo Stände waren, äußerten sie ihre gravamina und desideria, für deren Übung es gleichgiltig blieb, ob das politische Schwergewicht schließlich in die oberen Stände verlegt wurde (Schweden), oder in die unteren (England, Ungarn).

Zum Teil besaßen die Stände ausdrücklich ein Beschwerderecht, wie in Portugal durch die leges Lamecenses de regni Lusitanici successione et juribus, anno 1143[1]), wo sie 1641 sogar das Recht zum Widerstand gegen eine ungerechte Herrschaft für sich in Anspruch nahmen. Es ließ sich aus den legibus von 1143

---

[1]) Z. B. wurden unter der Regierung König Joãos II. (1481—1495) von der zu Evora 1481 gehaltenen Kortesversammlung die schlechten Zustände in der Rechtspflege besonders gerügt und der König erkannte die Berechtigung der Beschwerden an; Schubert, II, S. 134.

ableiten, wo es ungefähr hieß: Wenn Du unsere Rechte und Freiheiten wahrst, erkennen wir Dich als unseren Herrn an: Si no, no!

Aber auch dort, wo in den ständischen Gerechtsamen ein formelles Beschwerderecht nicht zu finden war, ergab es sich praktisch aus dem Gesamtcharakter der Privilegien, oder aus einzelnen Befugnissen — aus dem Rechte zur Selbsthilfe, der Königswahl, der Mitwirkung bei Besteuerung und Gesetzgebung —, denn ganz von selbst drängte sich die conclusio a majore ad minus auf, eine Schlußfolgerung, welche die ständische Macht zum Rückhalt hatte, und nicht nur die Annahme der „Vorstellungen" durch den Regenten begehrte und durchsetzte, sondern auch eine nach Tunlichkeit beschleunigte Erledigung derselben.

Das war überall so, in England, Frankreich (letzter Reichstag 1626), Schweden, Dänemark (letzter Reichstag 1660), Portugal (letzte Kortes vor dem Absolutismus 1697), Spanien (seit dem spanischen Erbfolgekrieg galten die ständischen Rechte als verwirkt) und Ungarn. Für jene Staaten, in denen nicht die absolute Monarchie Stände und Ständerechte hinwegfegte, sondern wo das moderne Petitionsrecht an das ständische Bitt- und Beschwerderecht organisch anknüpfte, um es auszubilden, wird die historische Entwicklung des Petitionswesens an der betreffenden Stelle kurz erörtert werden.

V. Das Petitionsrecht im Deutschen Bund [1]).

Die Not in den napoleonischen Kriegen hatte die deutschen Fürsten beten gelehrt und seit dem Jahre 1813 bewiesen zahlreiche Aeußerungen der verschiedenen Regierungen, daß sie gewillt waren, einen Bund zu gründen, der das erloschene deutsche Reich ersetzen sollte, falls es gelänge, die Macht Frankreichs niederzuringen.

Darauf folgten die Ereignisse im Anschluß an die Siege der Deutschen und sofort bewahrheitete sich der alte Erfahrungssatz von

---

[1]) Literatur bes. Rauch, Parlamentarisches Taschenbuch, 1850, 6. Lieferung; Meyer-Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts; G. v. Meyer, corpus juris confoederationis Germanicae, ergänzt von Zöpfl, 3. Aufl. 1859; Welcker, a. a. O. 11. B. S. 463 ff; Pözl, a. a. O. II. B. S. 92 f; Zachariä, deutsches Staats- und Bundesrecht, 1865/7. Zöpfl, Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts, 1863, 5. Aufl.

der Kürze des menschlichen Gedächtnisses — die Erinnerung an die Zeiten der Not verblaßte, und das Verlangen nach einer wirksamen deutschen Staatenunion kühlte schnell und merklich ab, obschon Art. VI des Pariser Friedens vom 30. Mai 1814 die Bestimmung enthielt: „Les états de l'Allemagne seront indépendants et unis par un lièn fédératif".

Der am 1. November 1814 in Wien zusammentretende Kongreß hörte viele Sonderwünsche und sah viele Sonderbestrebungen, aber er konnte nur eine minimale Lust konstatieren, die Unabhängigkeit der Einzelstaaten zu Gunsten eines Bundes zu beschneiden. An Entwürfen, Vorschlägen, Anträgen und Protesten dagegen fehlte es nicht, und waren einmal zufällig die größeren Staaten, vor allem Österreich und Preußen, in einer Frage einig, so konnte man sicher sein, auf den Widerstand der mißtrauischen, um ihre „Souveränität" ängstlich besorgten Kleinstaaten zu stoßen. Kalmierend auf die oft gereizte Stimmung des Kongresses und fördernd auf die Bundesarbeiten wirkte Napoleons Rückkehr aus Elba, und im Jahre 1815 trat endlich der deutsche Bund ins Leben; er war weder als Rechtsnachfolger des römisch-deutschen Reiches, noch als solcher des Rheinbundes gedacht und konstituiert, sondern verkörperte ein neues, eigenartiges staatliches und staatsrechtliches Gebilde.

Die Quellen des Bundesrechtes schieden sich in drei Gruppen: 1. die Grundgesetze des Bundes; zu ihnen zählten a) die Bundesakte (B. A.) vom 8. Juni 1815, deren elf erste Artikel in die Wiener Kongreßakte als Artikel LIII bis LXIII aufgenommen wurden; b) die Wiener Schlußakte (W. S. A.) vom 15. Mai 1820, durch Plenarbeschluß vom 8. Juni desselben Jahres zum Grundgesetz des Bundes erhoben; 2. die Bundesbeschlüsse; 3. das Gewohnheitsrecht. Bürger- oder Untertanenrechte festzusetzen, war nicht Aufgabe des Bundes, den die Schlußakte als „völkerrechtlichen Verein" [1]) auffaßten, denn erstens bestand sein Zweck in der „Erhaltung der äußern und innern Sicherheit Deutschlands, und der Unabhängigkeit und Unverletzbarkeit der einzelnen deutschen Staaten" [2]) und nicht in der Sicherung individueller Berechtigungen, zweitens waren gerade damals die Ideen, welche die französische Revolution propagiert hatte, nicht geeignet, durch die Regierungen realisiert zu werden, die überdies darauf bedacht waren, den Wirkungs-

[1]) W. S. A. Art. I.

[2]) B. A. Art. II.

kreis des Bundes nicht allzu ausgedehnt zu gestalten. Er besaß garnicht die Befugnis, Gesetze mit unmittelbar verbindlicher Kraft für die Angehörigen der deutschen Bundesstaaten zu erlassen, was möglichst oft und in allen Tonarten hervorgehoben wurde[1]).

Gleichwohl enthalten die Bundesakte und die Schlußakten, sowie die Geschäftsordnungen der Bundesversammlung[2]) einige Bestimmungen über Bitten und Beschwerden — und auch das „Gewohnheitsrecht" mit seinen Übungen zählt ja zu den rechtsbegründenden Quellen des Bundes.

Für die konstitutionelle Gestaltung der Einzelstaaten war Artikel XIII der Bundesakte bedeutungsvoll: „In allen Bundesstaaten wird eine landständische Verfassung stattfinden"[3]). Davon wird im nächsten Abschnitte noch die Rede sein. —

Trotz des beschränkten Wirkungskreises des Bundes gewährleistete er dennoch den Untertanen aller Einzelstaaten gewisse Rechte in Artikel XVIII B. A., wozu jedoch das Petitionsrecht nicht gehörte, aber es stand den „Beteiligten" gemäß Artikel LIII W. S. A. bei Nichterfüllung der Bestimmungen des Artikels XVIII B. A. die „Anzeige" an den Bund zu.

An den Bundestag waren aber — ganz abgesehen von den Beschwerden wegen Justizverweigerung und gehemmter Rechtspflege, wovon noch zu sprechen sein wird — Eingaben Privater, Bitten und Vorstellungen, als statthaft angesehen, wie Bundesbeschlüsse und Geschäftsordnungsbestimmungen[4]) normierten, ohne jedoch mit wünschenswerter Klarheit festzustellen, wer das Recht, zu petitionieren habe und in welchen Angelegenheiten[5]). Solche Eingaben konnten zur Vorberatung an Kommissionen (besonders an die „Reklamationskommission")[6]) gewiesen werden. In Form

---

[1]) Siehe B. A. Art. II; W. S. A. Art. 1, II, XXXII, LIII, LV, LXI.

[2]) G. O. vom 14. Nov. 1816; revidierte G. O. vom 16. Juni 1854.

[3]) Der im Einverständnis mit Preußen vorgelegte Entwurf Österreichs: „In allen Bundesstaaten soll eine landständische Verfassung stattfinden", wurde nicht akzeptiert.

[4]) S. G. O. vom Jahre 1816, II, III; G. O. vom Jahre 1854 §§ 18c, 21, 27; G. v. Meyer, II. S. 32ff., 596ff.

[5]) Zachariä, Bundesrecht, I. S. 466f: Beschwerden an die Bundesversammlung waren zulässig, wenn die landesverfassungsmäßigen Mittel erschöpft und die B. V. für die Frage kompetent war.

[6]) S. auch G. O. für die Bundestagskommissionen vom 29. April 1819; G. v. Meyer, II. S. 80ff.

und Gegenstand unstatthafte Anträge und Schreiben sollten bloß in vertraulicher Sitzung zur Anzeige gelangen [1]). Seit dem Jahre 1854 bestand die Bestimmung, daß Eingaben und Schreiben an die Bundesversammlung durch Zusendung von Auszügen aus dem Protokoll beantwortet würden, worin der Beschluß darüber, den Umständen entsprechend, mit oder ohne Hinzufügung von Gründen enthalten war [2]). Nichtunterzeichnete Eingaben waren nicht anzunehmen [3]) und schriftliche, in deutscher Sprache abgefaßte Vorstellungen, die Private selbst erhoben oder durch eigene Abgeordnete oder dafür geeignete Personen erheben bezw. betreiben ließen, mußten den Eingebenden legitimieren, die Adresse angeben, an welche die Erledigung zu ergehen habe und in angemessener, deutlicher und schicklicher Weise abgefaßt sein [4]).

Beschwerden, ausgehend von einem Untertanen eines deutschen Bundesstaates und gerichtet gegen eine nicht zum Bunde gehörende Regierung, waren dem Landesherrn des Untertanen zu übermitteln; ebenso war zur Entgegennahme von Beschwerden einer auswärtigen Macht gegen einen Untertanen eines deutschen Bundesstaates in erster Linie dessen Landesherr kompetent [5]).

Das Petitionsrecht einschränkend, und auf Beseitigung von Auswüchsen in dessen Übung hinzielend, waren folgende Bundes-Beschlüsse: Adressen an die Bundesversammlung und gemeinschaftliche Vorstellungen über öffentliche Angelegenheiten sind unstatthaft [6]). Petitionen und Protestationen gegen die von der Gesamtheit des Bundes im Interesse der inneren Ruhe und gesetzlichen Ordnung gefaßten Bundesbeschlüsse, soweit sie geeignet sind, die Stimmung zu erregen und das Ansehen des Bundes und der einzelnen Regierungen zu schmälern, sind verboten und mit Strafen zu belegen [7]). Jeder deutsche Souverän ist berechtigt und verpflichtet, Petitionen der Stände, welche mit den Grundgesetzen des Bundes in Wider-

[1]) G. O. vom Jahre 1816, II; G. O. vom Jahre 1854 § 21; G. v. Meyer, II. S. 34, 598.

[2]) G. O. vom Jahre 1854, § 30 f, g; G. v. Meyer, II. S. 599 f.

[3]) Bundesbeschluß v. 30. Januar 1817; G. v. Meyer, II. S. 38.

[4]) Bundesbeschluß v. 11. Dezember 1817; G. v. Meyer, II. S. 61 f; Zachariä, Bundesrecht, II. S. 792 f.

[5]) Kompetenzbestimmung des Bundestages vom 12. Juni 1817 § 5 c) d); G. v. Meyer, II. S. 43.

[6]) Beschluß vom 27. Oktober 1831; G. v. Meyer, II. S. 238.

[7]) Beschluß vom 9. August 1832; G. v. Meyer, II. S. 252.

spruch stehen, zu verwerfen; es ist untersagt, die Bewilligung der zur Erfüllung der Bundespflichten und der Landesverfassung erforderlichen Mittel von der Durchsetzung anderwärtiger Wünsche und Anträge abhängig zu machen[1]).

Besonders geregelt war noch eine bestimmte Art der Beschwerden in Art. XXIX der Wiener Schlußakte: „Wenn in einem Bundesstaate der Fall einer Justizverweigerung eintritt, und auf gesetzlichen Wegen ausreichende Hilfe nicht erlangt werden kann, so liegt der Bundesversammlung ob, erwiesene, nach der Verfassung und den bestehenden Gesetzen jedes Landes zu beurteilende Beschwerden über verweigerte oder gehemmte Rechtspflege anzunehmen, und darauf die gerichtliche Hilfe bei der Bundesregierung, die zu der Beschwerde Anlaß gegeben hat, zu bewirken“ [2]) [3]).

Den Ständen[4]) als solchen stand ein eigenes Beschwerderecht zu. Seiner Formulierung in den Bundesgesetzen gingen zwei Noten voraus. So sprach sich die „Note der bevollmächtigten Abgeordneten 29 Deutscher souveräner Fürsten und Städte an den Kais. österreichischen Staats- und Konferenzminister etc. Herrn Fürsten von Metternich und an den Kgl. preußischen Staatskanzler Herrn Fürsten von Hardenberg“ vom 16. Novbr. 1814 und die Note des badischen Bevollmächtigten, gleichfalls an Metternich und Hardenberg, vom 1. Dezember 1814 dahin aus, daß den Ständen das Recht der Beschwerdeführung insbesondere in Fällen der Malversation der Staatsdiener und bei sich ergebenden Mißbräuchen jeder Art zu gestatten sei[5]). Auch enthielt der von dem Kgl. preußischen Bevollmächtigten im Februar 1815 vorgelegte „Entwurf einer Verfassung des zu errichtenden teutschen Staatenbundes mit

---

[1]) Beschluß vom 28. Juni 1832, Art. I, II; G. v. Meyer, II. S. 240 ff.

[2]) Einen Sonderfall faßt der folgende Art. XXX ins Auge.

[3]) Beschlüsse der Bundesversammlung, veranlaßt durch Beschwerden wegen Justizverweigerung oder gehemmter Rechtspflege, findet man abgedruckt bei G. v. Meyer, II. S. 218, 679.

[4]) Wegen Verletzung von Art. LVI W. S. A. waren zur Beschwerdeführung kompetent: a) das ganze ständische Corpus, b) der ständische Ausschuß, c) Korporationen, Individuen und Klassen von Untertanen nur dann, wenn keine Volksvertretung bestand, d) Provinzialstände wegen Verletzung der Provinzialverfassung, wenn diese die Basis oder einen wesentlichen Bestandteil der Verfassung des Staates abgab. S. Zachariä, Bundesrecht, II. S. 777 f.

[5]) S. Klüber, Akten des Wiener Congresses in den Jahren 1814/15 I. B. Heft 1; S. 74, 100.

Einteilung der Bundesstaaten in Kreise" das Recht der Beschwerdeführung über Mißbräuche oder Mängel der Landesverwaltung, mit der Pflicht der Regierung, den Ständen darüber Erklärungen zu geben (§ 87)[1]. Davon ging in die Grundgesetze des Bundes allerdings nicht allzuviel über. Art. LX der Wiener Schlußakte sah, wenn von einem Bundesgliede die Garantie des Bundes für die in seinem Lande eingeführte landständische Verfassung nachgesucht wurde, eine „gütliche Vermittlung oder kompromissarische Entscheidung" des Bundes vor, falls dieser „auf Anrufung der Beteiligten" einschritt, um die Verfassung aufrecht zu erhalten, oder um „Irrungen" zu beseitigen, die bei ihrer Auslegung oder Anwendung entstanden. Aber wenn auch die Bundesversammlung nicht auf Grund des Art. LX W. S. A. die förmliche Garantie einer landständischen Verfassung übernommen hatte, so stand den Ständen immerhin bei jeglicher Verletzung des Art. XIII B. A. ein allerdings nicht sehr wirksames Beschwerderecht zu[2]. W. S. A. Art. LXIII gab den mittelbar gewordenen ehemaligen Reichsständen die Möglichkeit des „Recurses" an die Bundesversammlung, welche verpflichtet war, auf begründete Beschwerden hin Abhilfe zu schaffen. Der Rekurs hatte zur Voraussetzung, daß die in Art. XIV B. A. statuierten Rechte der ehemals Reichsunmittelbaren wegen „verweigerter gesetzlicher und verfassungsmäßiger Rechtshilfe" oder wegen einer „einseitigen" zum Nachteil des Beschwerdeführers „erfolgten legislativen Erklärung" nicht zur Geltung gebracht werden konnten[3].

Schon fern vom Grundcharakter der Beschwerden lagen jene Anrufungen der Bundesversammlung durch Bundesglieder, welche bei Streitigkeiten zwischen Bundesgliedern untereinander

[1]) Klüber, II. S. 44.

[2]) In diesem Sinne kamen zahlreiche Beschwerden von seiten in ihren Rechten gekränkter Landstände vor. Siehe z. B. den Protest der Stadtverordneten von Cöthen vom 28. Febr. 1861 gegen die Garantieübernahme des Bundes für die Gesamtverfassung der anhaltischen Staaten; die Beschwerde der Frankfurter Patriziergeschlechter Alt-Limpurg und Frauenstein vom Jahre 1816 wegen des ihnen entzogenen Rechtes auf Besetzung einer Anzahl Ratsstellen; bekannt sind die bedeutsamen Beschwerden der holsteinischen Stände, der ostfriesischen (1838) u. a.

[3]) Beiläufig sei nur bemerkt, daß diese Garantie der besonderen Rechte ehemaliger Reichsstände durch den Bund mit diesem selbst wegfiel. Rönne, Staatsrecht, S 184 f. rechnet diese Beschwerde sowie jene wegen Justizverweigerung und Justizhemmung (W. S. A. Art. XXIX) ins Gebiet der „Klagen".

möglich waren, und worauf ein Ausschuß zu vermitteln hatte, beziehungsweise eine Austrägalinstanz zu entscheiden; anschließend daran konnte die Bundesexekution eintreten[1]).

Auch auswärtigen Staaten war es gestattet, über eine von einem Mitgliede des Bundes ihnen widerfahrene Verletzung bei der Bundesversammlung Beschwerde zu führen, und fand diese die Beschwerde begründet, so lag es ihr ob, das schuldige Bundesglied zur schleunigen und genügenden Abhilfe zu veranlassen[2]). Ebenso konnte jeder Bundesstaat bei einer zwischen ihm und einer auswärtigen Macht entstandenen „Irrung" die Dazwischenkunft des Bundes anrufen, damit er das Sachverhältnis prüfe und das Nötige veranlasse[3]).

Wie aber in der ersten Zeit des Bestehens des Deutschen Bundes die allgemeine Stimmung auch in Regierungskreisen für das Petitionsrecht nicht ungünstig war, und sich dies auch in der Erledigung eingehender Bitten und Beschwerden äußerte, so trat die Reaktion gegen „Volksrechte" später nicht nur in den das Petitionsrecht arg einengenden Bundesbeschlüssen zutage, sondern auch die formell als statthaft angesehenen Eingaben fanden gar keine oder eine ablehnende Behandlung durch den Bundestag.

Der Gedanke, eine umfassende Deutsche Reichsverfassung zu schaffen, schien im Jahre 1848 reif zur Ausführung zu werden. Zweierlei wäre damit erreicht worden: Erstens die Erfüllung einer nationalen Sehnsucht, die von einem heiligen Reiche deutscher Nation träumte und der die bestehenden staatsrechtlichen Verhältnisse nicht genügten, und zweitens die Befriedigung der seit der großen Revolution nicht mehr ruhenden, im Jahre 1830 besonders angefachten und endlich 1848 elementar losbrechenden Begierde, den Untertanen der Staaten, die dem Deutschen Bunde angehörten, unverletzliche Grundrechte zu verschaffen und zu garantieren. Dem letzteren Ziel wurde in den einzelnen Staaten partikulär zugestrebt[4]), auf beide Ziele — Reichseinheit und politische Freiheit — arbeiteten die in Frankfurt tagenden Kollegien hin.

---

[1]) W. S. A. Art. XXI ff; XXXI ff.

[2]) W. S. A. Art. XXXVI.

[3]) W. S. A. Art. XXXVII, s. auch Art. XXXVIII.

[4]) Das Petitionsrecht in den Konstitutionen der Einzelstaaten, die unter dem Einfluß der 48er Bewegung Verfassungen erhielten, wird an der geeigneten Stelle besprochen werden.

Unter die erstrebenswerten Grundrechte wurde das Petitionsrecht gezählt, aber dabei nicht auf die Einrichtung von Institutionen der Justiz vergessen, die einen Teil der Petitionsbeschwerden überflüssig machen mußten, da sie den Klageweg in den verschiedenen Formen ermöglichen sollten[1]). —

Im Entwurf des Deutschen Reichsgrundgesetzes, der von der siebzehngliedrigen Kommission am 26. April 1848 der Bundesversammlung überreicht wurde, war unter den Grundrechten des Deutschen Volkes, die diesem vom Reiche zu gewährleisten waren, das unbeschränkte Petitionsrecht (Art. 4) aufgezählt. Ferner beschäftigte sich mit der Frage der Bürgerrechte die am 18. Mai in Frankfurt a. M. zusammentretende konstituierende Nationalversammlung[2]), welche die „Grundrechte des Deutschen Volkes" am 21. Dezember beschloß, so daß sie am 27. Dezember als Reichsgesetz publiziert wurden. Hier ist das Petitionsrecht nicht ausgesprochen und Art. IV § 13 begründet nur allgemein das Recht zur freien Meinungsäußerung[3]).

Eingehend behandelte dagegen die „Frankfurter Reichsverfassung" vom 28. März 1849 das Problem der Petitionen. In Abschnitt VI, der den Grundrechten des Deutschen Volkes gewidmet ist, sagt § 159: „Jeder Deutsche hat das Recht, sich mit Bitten und Beschwerden schriftlich an die Behörden, an die Volksvertretungen und an den Reichstag zu wenden. — Dieses Recht kann sowohl von Einzelnen als von Korporationen und von Mehreren im Vereine ausgeübt werden; beim Heer und der Kriegsflotte jedoch nur in der Weise, wie es die Disziplinarvorschriften bestimmen."

---

[1]) Literatur besonders: Rauch, Parlamentarisches Taschenbuch, Lieferung 1, 2, 4, 5, 6; Meyer-Anschütz, Staatsrecht.

[2]) Deren Geschäftsordnung bestimmt in § 45, daß Eingaben an die Nat.-Vers. schriftlich formuliert sein müssen und nicht durch Deputationen überreicht werden dürfen; in § 46 wird ihre formelle Behandlung geregelt, so die Zuweisung an den Petitions- oder einen anderen Ausschuß; § 48: der Pet.-Ausschuß hat wöchentlich Bericht zu erstatten; gemäß § 49 ist den Bittstellern durch Protokollauszug Nachricht von dem Beschluß der Verhandlung zu geben.

[3]) Daher blieb es für die Institution des Petitionsrechtes auch gleichgiltig, als der Bundesbeschluß vom 23. August 1851 erklärte, die „Grundrechte" könnten eine Rechtsgiltigkeit als Reichsgesetz nicht beanspruchen. S. G. v. Meyer II. S. 561.

Im Absch. IV, bezüglich des Reichstages, der sich in ein „Staatenhaus“ und ein „Volkshaus“ [1]) gliedert, bestimmt in Art. 5 § 99: „Das Recht des Gesetzvorschlages, der Beschwerde, der Adresse und der Erhebung von Tatsachen, sowie der Anklage der Minister, steht jedem Hause zu;“ ferner lautet Art. 7 § 115: „Weder Überbringer von Bittschriften noch überhaupt Deputationen sollen in den Häusern zugelassen werden.“ [2])

Dieser Entwurf erntete nicht den Beifall der Regierungen der Deutschen Staaten, die dagegen in verschiedener Art Stellung nahmen. Preußen versuchte es seinerseits mit einem Entwurf einer Reichsverfassung im Verein mit Sachsen und Hannover, legte ihm zwar die Konstitution, wie sie in Frankfurt ausgedacht war, zugrunde, aber schwächte die einzelnen Bestimmungen, die den Regierungen unangenehm waren, zum mindesten stark ab. Die §§ 157, 96, 113 und 124 lit. g und h schlossen sich wörtlich den §§ 159, 99, 115, 162 lit. g und h des Frankfurter Entwurfes an, doch während in diesem § 130 den Absch. VI einleitete: „Dem Deutschen Volke sollen die nachstehenden Grundrechte gewährleistet sein. Sie sollen den Verfassungen der Deutschen Einzelstaaten zur Norm dienen, und keine Verfassung oder Gesetzgebung eines Deutschen Einzelstaates soll dieselben je aufheben oder beschränken können“, formulierte Preußen in seinem Vorschlag den Satz 2 des § 128: „Sie (die Grundrechte) dienen den Verfassungen der Deutschen Einzelstaaten zur Norm und werden ihre Anwendung auf deren besondere Verhältnisse in den Gesetzgebungen dieser Staaten finden.“

Damit war den Einzelstaaten die Möglichkeit geschaffen, mit Rücksicht auf ihre „besonderen Verhältnisse“ die Grundrechte nach Belieben zu beschränken. Die preußische Denkschrift sagte auch zu § 157 ihres Entwurfes sehr bezeichnend: „Auch hat dem Mißverständnisse vorgebeugt werden müssen, als ob eine jede Vereinigung zu Petitionen und Beschwerden notwendig eine erlaubte sei, da

---

[1]) Art. 1 § 85 des Entwurfes.

[2]) Ein Klage- und ordentliches Beschwerderecht der Deutschen Staatsbürger beim Reichsgericht wegen Verfassungsverletzungen bezw. wegen verweigerter oder gehemmter Rechtspflege sieht in Absch. V des Art. 1 § 126 lit. g und h vor.

solche sehr wohl den Vorwand zu ganz anderen Zwecken bieten kann und oft geboten hat" [1]).

Der Hannoverische Entwurf zur Verfassung des deutschen Reiches schloß sich, was das Petitionsrecht und die Grundrechte überhaupt anlangte, den preußischen Ideenkreisen an [2]).

In Kraft trat keiner dieser Vorschläge, und sie teilten das Schicksal mit der Erfurter Unionsverfassung und dem Entwurfe von Bayern, Württemberg und Sachsen im Jahre 1850.

Die auf das Petitionsrecht sich beziehenden §§ 97, 113 und 157 des Regierungsentwurfes der Erfurter Unionsverfassung [3]) stimmten wörtlich mit den damit korrespondierenden Bestimmungen der „Frankfurter Reichsverfassung" (§§ 99, 115, 159) überein, als deren Paraphrase ja auch der Erfurter Versuch gelten muß. Der Parlamentsvorschlag in Erfurt wollte nur die Beschränkung des Petitionsrechtes für Angehörige des Heeres und der Flotte beseitigt haben [4]).

Alle diese verschiedenen zu keinem gesetzesrechtlichen Ergebnis führenden Verfassungsversuche, die ihrerseits an das belgische Vorbild anknüpften, wirkten z. T. auf Konstitutionen deutscher Einzelstaaten ein und waren Vorarbeiten für die spätere Verfassung des norddeutschen Bundes, bezw. des Reiches.

Die deutschen Einzelstaaten.

Die aus den landesherrlichen Territorien hervorgegangenen souveränen deutschen Einzelstaaten zeigten bei ihrem Eintritt in den Bund eine bunte Mannigfaltigkeit ihrer staatsrechtlichen auf speziellen sozialen und politischen Eigenheiten basierenden Gestaltung. Gering war die Zahl der aristokratischen Republiken, überwiegend die der Monarchien.

Vereinzelt hatte sich die altständische Verfassung in den Ländern erhalten, hie und da war sie revidiert worden und ihr Grundcharakter verwischt, in einigen Staaten herrschte der Absolutismus, der sich zum Teil erst in der Rheinbundzeit durchsetzte, in einigen bestanden napoleonische Scheinverfassungen zu Recht, denen die westfälische zum Vorbilde diente, und welchen deshalb

---

[1]) Rauch, Lieferung 5, S. 97.

[2]) Ebenda, S. 109 ff.

[3]) Beraten zwischen 20. März und 29. April 1850.

[4]) Siehe Binding, deutsche Staatsgrundgesetze, Heft 2, 1893.

eine große Bedeutung zukam, weil in ihnen der Gedanke einer Repräsentation der Gesamtbevölkerung zum Ausdruck kam.

Diesen Zuständen gegenüber erklärte bekanntlich Art. XIII der Bundesakte: „In allen Bundesstaaten wird eine landständische Verfassung stattfinden".

Daraufhin begannen Verfassungsarbeiten; unsicher und tastend trat man an sie heran, proklamierte Lebensunfähiges, widerrief es und setzte aufs neue seine Versuche fort. Die alten Stände suchten mit Bitten und Beschwerden zu erreichen, daß man ihre Freiheiten und Gerechtsame respektiere, daß man die alten ständischen Formen, wenn sie beseitigt worden waren, reaktiviere, und die Landesherren führten bald eine energische Sprache, bald schlugen sie in den Manifesten und Deklarationen einen patriarchalischen Ton an, der aus der Zeit des väterlichen Absolutismus stammte.

Die im allgemeinen reaktionären Wiener Schlußakte nahmen insofern auf die ständischen Ansprüche Rücksicht, als sie in Art. LVI erklärten: „Die in anerkannter Wirksamkeit bestehenden landständischen Verfassungen können nur auf verfassungsmäßigem Wege wieder abgeändert werden." Wie einerseits diese Bestimmung den für repräsentative Vertretungen schwärmenden Parteien ein Hemmschuh war, da gegen ihre Prinzipien jetzt nicht allein die Regenten, sondern auch die mit Argusaugen über ihren rechtlichen Einfluß wachenden Landstände kämpften, so suchten anderseits die Schlußakte (Art. LVII ff und andere) auch die Fürstengewalt gegen alle anderen Faktoren in den Staaten zu stärken. Aus solchen Voraussetzungen erwuchs eine Reihe von Verfassungen, die entweder das organisch Gewordene respektierten und allenfalls weiterbildeten oder unhistorisch absolut Neues akzeptierten und einführten.

So behielt man in einigen Staaten die altständische Verfassung bei, in anderen baute man sie aus, beseitigte die Kurie der Prälaten und gewährte der Bauernschaft eine Vertretung, so daß auch das repräsentative Prinzip, da in entschiedener Art, dort in geringerem Ausmaße, anerkannt wurde. Drittens endlich suchten sich die Fürsten der Vorschrift des Art. XIII B. A. aus angeborenem konservativ-wohlmeinenden Sinn heraus, oder in starrem Festhalten an dem Bestehenden zu entziehen. So gab Herzog Peter von Oldenburg in der Bundesversammlung 1818

die Erklärung ab[1]): „Für die oldenburgischen Lande ist die landständische Verfassung durchaus neu, und es fordert reife Überlegung, um eine heilsame Einwirkung der verschiedenen Klassen der Staatsbürger zweckmäßig und dauernd zu ordnen. Vieles ist bereits vorgearbeitet." Erst im Jahre 1849 waren diese Vorarbeiten so weit gediehen, daß der Nachdruck der Zeit genügte, eine Konstitution ins Leben zu rufen.

Während des Bestandes des deutschen Bundes wechselten reaktionäre Strömungen mit fortschrittlichen ab, eine gebar jedesmal die andere neu; dem liberalen Einfluß der Ereignisse von 1830 und den Einwirkungen der belgischen Konstitution folgte ebenso ein Rückschlag, wie dem Jahre 1848, das in kleinen deutschen Staaten demokratische Verfassungen zeitigte, und der Bundesbeschluß vom 23. August 1851 legte den Regierungen die Pflicht auf, die Abänderung jener Bestimmungen ihrer Verfassungen zu bewirken, welche mit den Bundesgesetzen in Widerspruch standen; dem wurde oft auf Verordnungswege Genüge getan. Wo die Konstitutionen aus der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts heute noch in Kraft stehen, und nicht neuen Grundgesetzen den Platz räumten, dort wurden sie entweder einer Totalrevision unterzogen, oder durch zahlreiche Gesetze abgeändert und so wenigstens teilweise den modernen Verhältnissen und Ansprüchen angepaßt.

Zu den Materien, die in den verschiedenen Verfassungen verschieden geregelt waren und sind, gehört auch das Recht zu Bitten und Beschwerden — das Petitionsrecht, das unter den allgemeinen Rechten (und Pflichten) der Staatsbürger, in den Bestimmungen über den Wirkungskreis, die Obliegenheiten, die Rechte (und Pflichten), die Geschäftsführung der Stände, der Kammern, des Landtages, des Landtagsausschusses aufgeführt wird, oder es erscheint in den Abschnitten „Gewähr der Verfassung", „Überwachung der Verwaltung", „Verantwortlichkeit der Minister", „der Beamten"; er kommt auch unter den Normen vor, welche die kirchlichen Verhältnisse ordnen, in Gesetzen, die Geschäftsordnung betreffend oder den Geschäftsgang; schließlich

[1]) Pölitz-Bülau, die Verfassungen des teutschen Staatenbundes, II. S. 1023.

bemächtigen sich der Materie die selbständigen parlamentarischen Geschäftsordnungen.

Selten nur wird das Petitionsrecht so allgemein und prinzipiell ausgesprochen, wie in der preußischen Verfassungsurkunde 1850; es ist oft mit ordentlichen Rechtsmitteln vermengt und häufig knüpft es an die beiden Institutionen im Ständestaat, an die Erhebung der gravamina und desideria an und rezipiert nicht die grundsätzliche Fassung, die ihm in der französischen Revolution zuteil wurde. Die erste deutsche Konstitution, welche das Petitionsrecht universell anerkannte, war die von Sachsen-Weimar, 5. Mai 1816; sie deklarierte in § 110: „Wenn irgend ein Staatsbürger, welcher zwar durch den Landtag mitvertreten wird, aber nicht selbst Volksvertreter ist, ein Gebrechen, dessen Abstellung das allgemeine Wohl zu erfordern scheint, bemerkt, oder einen nach seiner Ansicht zum Besten des Landes gereichenden Vorschlag aufgefaßt hat, so bleibt es ihm unbenommen, davon den Landtag oder den Vorstand in Kenntnis zu setzen."

In die Gestaltung des Petitionswesens nach den Grundgesetzen der Einzelstaaten wird die angefügte systematische Übersicht Einblick gewähren; hier sollen nur einige wichtige Erläuterungen zur Darlegung gelangen.

Als „Normaltypus", der auf diesem Gebiete ebenso wie auf allen anderen als eine dem theoretischen „Durchschnitt" angepaßte Konstruktion erscheint, des Bitt- und Beschwerderechtes der Untertanen in den Verfassungen kann folgende Formulierung angesehen werden[1]):

§ x: „Jeder Einzelne für sich oder im Verein mit Anderen kann schriftlich wegen Mißstände in der Verwaltung oder wegen Rechtsverletzungen durch Behörden bei der vorgesetzten Behörde Beschwerde erheben und diese allenfalls bis zur höchsten Instanz

[1]) Zachariä, Bundesrecht, I. S. 652, charakterisierte das Petitions- und Beschwerderecht in den Einzelstaaten folgendermaßen: als „Recht der Stände erscheint die Befugnis in Beziehung auf Mängel und Mißbräuche bei der Staatsverwaltung, wegen Kränkung oder Gefährdung der verfassungsmäßigen Rechte des Landes und des Rechtszustandes in Deutschland überhaupt, sowie der staatsbürgerlichen Rechte des Einzelnen, von denen die Ständeversammlung deshalb auch Bittschriften annehmen darf, und hinsichtlich der Fortbildung oder Reform der Staatsverfassung unmittelbar beim Landesherrn mit Beschwerden, Bitten und Wünschen hervorzutreten."

und dem Landtag weiter verfolgen; ebenso steht es ihm frei, Wünsche im Interesse des ganzen Landes in gehöriger Form zu äußern."

§ x^1: „Unter einem Gesamtnamen dürfen nur vom Staat anerkannte Korporationen petitionieren."

§ x^2: „Jede Kammer kann schriftliche Bittschriften und Beschwerden entgegennehmen, sie durch eine Kommission prüfen lassen und allenfalls dem zuständigen Minister überweisen."

§ x^3: „Der Beschwerdeführer ist vom Erfolg seiner Eingabe zu verständigen."

Nach Art. 3 der Reichsverfassung ist der Angehörige eines jeden Bundesstaates in jedem anderen Bundesstaat innerhalb des Rahmens von dessen Grundgesetzen petitionsberechtigt. Nähere oft nicht nur formell bedeutsame Bestimmungen über Bitten und Beschwerden pflegen die Geschäftsordnungen der Kammern zu enthalten, und auch der Usus brachte manche rechtsähnliche Prinzipien hervor. Der Durchschnittstypus der Geschäftsbehandlung in den Kammern ist ungefähr folgender: a) ungehörige Eingaben sind sofort zurückzuweisen, b) formell einwandfreie an die Petitionskommission zu verweisen, die dem Plenum darüber Bericht erstattet, c) das Plenum geht darüber zur Tagesordnung, legt sie zu den Akten oder übermittelt sie gemäß eines Mehrheitsbeschlusses der Regierung.

Wenn auch ein Abgeordneter (Dr. Großmann) 1833 in der ersten Kammer der Landstände des Königreichs Sachsens sagte, daß er einen Zweifel an dem Petitionsrecht der Untertanen ebenso wenig zugeben könne, als man am hellen Tage fragen dürfe, ob die Sonne scheine — so äußerte er damit nur einen vom „Naturrecht" gezeugten Wunsch, denn tatsächlich beschränkt fast jede Konstitution Petitionen auf ein gewisses, abgegrenztes Gebiet.

Die Befugnis der Untertanen, Vorstellungen zu machen und Wünsche an Staatsorgane zu leiten, ergänzt die Kompetenz einer oder beider Kammern gemeinsam, beim Landesherrn oder der Regierung zu bitten und sich zu beschweren.

a) Bitten: Die vor dem Jahre 1848 in den Einzelstaaten des deutschen Bundes erlassenen Verfassungen negierten zumeist die Gesetzesinitiative der Ständeversammlung und reservierten sie dem Regenten. Dieses Prinzip favorisierten auch die Beschlüsse des Bundes, der mehrmals betonte, daß es etwas anderes sei, ein Gesetz zu initiieren oder das Staatshaupt um den Erlaß neuer, bezw. um die Änderung bereits bestehender zu bitten. In diesem

Sinne erklärten Österreich und Preußen 1832 in der Bundesversammlung[1]), daß, wenn den Ständen nicht die Gesetzesinitiative, sondern nur das Petitionsrecht zustehe, von ihnen Gesetze nur in Form von Petitionen in Antrag gebracht werden könnten, und es bleibe den Fürsten unbenommen, frei zu prüfen, ob es in ihrem und dem Interesse des Landes gelegen sei, sowie ob es ihren Verpflichtungen gegen den Bund entspreche, die Petition zu gewähren oder zu verwerfen. Sollten die Stände als Repressalie dem Landesherrn die zur Erfüllung der Bundespflichten notwendigen Mittel verweigern, so sei dieses Vorgehen als Störung der inneren Ruhe nach Art. XXVf W. S. A. aufzufassen, da es die Art. LXVIIf verletze.

Solche und ähnliche Enuntiationen konnten nur dazu dienen, die Bedeutung des Petitionsrechts möglichst zu schmälern. Die Bewegung des Jahres 1848 bewirkte allerdings, daß den Ständen mancher Länder eine unbeschränkte oder beschränkte Gesetzesinitiative zugebilligt wurde, aber der schon mehrmals erwähnte Bundesbeschluß von 1851 beseitigte sie teilweise wieder[2]), so daß in einigen Einzelstaaten auch fernerhin das Petitionsrecht die mangelnde Gesetzesinitiative der Kammern zu ersetzen hat. Das ist der Fall in Sachsen-Altenburg[3]), Schwarzburg-Rudolstadt[4]), Reuß ä. L.[5]) und teilweise in Bayern[6]).

b) Beschwerden: von den Kammern über Minister an den Regenten gebracht, können sie als Vorläufer der Geltendmachung der Ministerverantwortlichkeit durch Klagen gelten, und sind auch als Einleitung zu diesen oder konkurrierend mit ihnen möglich.

---

[1]) Öffentliches Protokoll und Bundesbeschluß vom 28. Juni 1832 mit Erläuterungsbeschluß vom 8. Nov. 1832; G. v. Meyer, II. S. 240ff.

[2]) Beschwerden an die Bundesversammlung über 1848/9 Verfassungen waren nicht selten; von Waldeck aus erhob eine solche ein Mitglied des fürstlichen Hauses.

[3]) Grundges. v. 1831, § 201; das Ges. v. 21. Okt. 1848 hatte die landständische Gesetzesinitiative gegeben — das Ges. v. 11. Febr. 1854 hat sie wieder genommen.

[4]) Grundges. v. 1854, § 24.

[5]) Verfassung v. 1867, § 66.

[6]) V. U. v. 1818, Tit. VII § 19, Tit. X § 7; Ges. v. 4. Juni 1848, Art. 1, 2.

Das Petitionsrecht im Reich und in den Einzelstaaten wird in folgenden Abschnitten dargestellt: im Reich, in Preußen, Bayern, Mecklenburg und in den anderen Einzelstaaten — hier systematisch geordnet: a) den Petenten und den Adressaten der Petition betreffend; b) über die Gegenstände (Petita), welche zu Petitionen Anlaß geben können; c) über Formvorschriften und d) wird kurz auf besondere Eigenheiten hingewiesen, die in den einzelnen Grundgesetzen das Petitionswesen charakterisieren[1].

Als Anhang schließt sich daran das Recht der Bitten und Beschwerden in ehemals selbständigen deutschen Gliedstaaten, die durch historische Ereignisse ihre Selbständigkeit einbüßten.

VI. Deutsches Reich.

Aus der am 26. Juli 1867 im Bundesblatt publizierten Verfassung des Norddeutschen Bundes ging die Reichsverfassung vom 16. April 1871 hervor. Ihr Art. 23 sagt: „Der Reichstag hat das Recht, innerhalb der Kompetenz des Reiches Gesetze vorzuschlagen und an ihn gerichtete Petitionen dem Bundesrate resp. Reichskanzler zu überweisen“[2], und eine Ergänzung enthält Art. 7: „Der Bundesrat beschließt: 1. über die dem Reichstage zu machenden Vorlagen und die von demselben gefaßten Beschlüsse; . . . . .“[3].

Art. 23 spricht ausschließlich von Petitionen an den Reichstag und erklärt nur, daß dieser das „Recht“ habe, sie an den Bundesrat bezw. an den Reichskanzler zu überweisen, aber es ist keine Pflicht für den Reichstag statuiert, Petitionen anzunehmen[4]

---

[1]) Die schon mehrfach erwähnte Bearbeitung des Petitionsrechtes in Hessen v. Calker zeigt, wie viel staatsrechtlich und politisch interessantes Material in den Petitionsnormen deutscher Gliedstaaten enthalten ist; es erwächst aus dem z. T. großen Alter der Bestimmungen, die schwer mit den modernen in anderen Gesetzen zum Ausdruck gelangenden Anschauungen und mit Erscheinungen, welche durch die Reichsgründung verursacht wurden, in Einklang zu bringen sind. Im Rahmen dieser Darstellung konnten nur die Prinzipien hervorgehoben werden.

[2]) Denselben Standpunkt nahm Art. 23 der Bundesverfassung ein.

[3]) Bezüglich der Bundesverfassung vergl. die Art. 7 und 37 Abs. 1.

[4]) Anderer Ansicht Giese, die Grundrechte, S. 124: „. . . . im Reich ist heute das Petitionsrecht und zwar durch Art. 23 R. V. bezüglich des Reichstags ausdrücklich gewährleistet worden, wird aber auf andere Regierungsorgane Ausdehnung und analoge Anwendung zu finden haben.“

und ebensowenig ist er gehalten, jene, die er annahm, weiterzuleiten — es existiert demnach nur „Petitions freiheit." Daher kommt den Geschäftsordnungsvorschriften eine besondere Bedeutung zu, denn durch sie nahm der Reichstag eine „Selbstbindung" vor, und legte sich aus Eigenem Pflichten auf. Es widerspräche aber auch den Bestimmungen des Art. 23 nicht, wenn er erklärte, Petitionen überhaupt nicht anzunehmen. Die praktisch politischen Folgen, die ein solches Verbot haben würde oder haben könnte — die gehören in ein anderes Kapitel.

Die einschlägigen Bestimmungen der Geschäftsordnung[1]) des deutschen Reichstages lauten:

§ 26: „Für die Bearbeitung derjenigen Geschäfte, welche . . die eingehenden Petitionen betreffen, können besondere Kommissionen nach Maßgabe des sich herausstellenden Bedürfnisses gewählt werden.

Außerdem kann der Reichstag für einzelne Angelegenheiten die Bildung besonderer Kommissionen beschließen . . . . ."

§ 28: „Petitionen, welche mit einem Gegenstande in Verbindung stehen, welcher bereits einer Kommission überwiesen ist, können letzterer durch Verfügung des Präsidenten überwiesen werden, jedoch, wenn die Petition bereits an die Petitionskommission abgegeben ist, nur auf Antrag derselben.

Jedes Mitglied der Petitionskommission kann nach achtwöchentlicher Amtsführung seinen Ersatz durch Neuwahl in Anspruch nehmen. — Der Inhalt der eingehenden Petitionen ist von der Kommission allwöchentlich durch eine in tabellarischer Form zu fertigende Zusammenstellung zur Kenntnis der einzelnen Mitglieder des Reichstages zu bringen. Zur weiteren Erörterung im Reichstage gelangen diejenigen Petitionen, bei welchen auf solche Erörterungen entweder von der Kommission oder von 15 Mitgliedern des Reichstages angetragen wird.

Geht der Antrag von der Kommission aus, so hat sie über die von ihr zur Diskussion verwiesene Petition einen Bericht zu erstatten; geht der Antrag von Mitgliedern des Reichstages aus, so tritt das Verfahren des § 23 ein[2]).

---

[1]) Über den Zusammenhang der G. O. des deutschen Reichstages mit der des preuß. Abgh. vergl. Plate, die Geschäftsordnung des preußischen Abgeordnetenhauses, 2. Aufl. 1904, S. V f; 1 f.

[2]) § 23: „Anträge, welche keine Gesetzentwürfe enthalten, bedürfen nur einer einmaligen Beratung und Abstimmung. Abänderungsvorschläge hierbei

In gleicher Art werden von den Fachkommissionen oder den für besondere Vorlagen gewählten Kommissionen die ihnen zugewiesenen Petitionen behandelt.

Ein Bescheid des Reichstages muß jedenfalls erfolgen".

§ 35: „. . . In der Regel findet in jeder Woche an einem bestimmten Tage eine Sitzung statt, in welcher an erster Stelle die von Mitgliedern des Reichstages gestellten Anträge und die zur Erörterung im Plenum gelangenden Petitionen erledigt werden. .

Die Petitionen gelangen in derjenigen Reihenfolge zur Beratung, in welcher sie zur Verhandlung im Plenum vorbereitet sind. Eine Entfernung von der Stelle der Tagesordnung, welche den von Mitgliedern des Reichstages gestellten Anträgen und den Petitionen nach der Priorität gebührt, kann nur beschlossen werden, wenn nicht bei Anträgen von dem Antragsteller und bei Petitionen von 30 Mitgliedern widersprochen wird".

§ 50: „. . . Bei Amendements zu Petitionsberichten ist eine wiederholte Abstimmung jedoch nur dann erforderlich, wenn ein besonderer Antrag hierauf gestellt und von wenigstens 50 Mitgliedern unterstützt wird. Neue Amendements sind dann nicht mehr zulässig".

§ 70: „Gesetzesvorlagen, Anträge und Petitionen sind mit dem Ablaufe der Sitzungsperiode, in welcher sie eingebracht und noch nicht zur Beschlußnahme gediehen sind, für erledigt zu erachten" [1]).

§ 34: „Die Übersicht der vom Bundesrat auf die Beschlüsse des Reichstages gefaßten Entschließungen wird zum Druck und zur Verteilung befördert. — Binnen 14 Tagen nach erfolgter Verteilung ist jedes Reichstagsmitglied berechtigt, das Verzeichnis zum Gegenstande von Bemerkungen zu machen, welche sich jedoch zu beschränken haben a) auf den Mangel der Erledigung bestimmt anzuführender Punkte, b) auf die Unvollständigkeit der gegebenen Auskunft.

Diese Bemerkungen sind dem Präsidenten schriftlich einzureichen. — Diejenigen Beschlüsse des Reichstages, welche durch Zustimmung

---

bedürfen der Unterstützung von 30 Mitgliedern. Übrigens finden alle Bestimmungen über die Behandlung von Gesetzentwürfen auf sie Anwendung. — Die Beratung und Abstimmung über einen derartigen Antrag kann, und zwar auch ohne daß er gedruckt vorliegt, in derselben Sitzung, in welcher er eingebracht ist, unter Zustimmung des Antragstellers stattfinden, wenn kein Mitglied widerspricht".

[1]) Diese Bestimmung spricht ein in der Verfassung nicht enthaltenes Prinzip aus.

oder Ablehnung des Bundesrates ihre Erledigung gefunden haben, dürfen nicht zum Gegenstande der Bemerkungen gemacht werden. — Sind innerhalb der vierzehntägigen Frist Bemerkungen eingegangen, so werden diese dem Reichskanzler mitgeteilt und sodann auf die Tagesordnung gesetzt. — Die Stellung eines Antrages ist bei der Verhandlung im Plenum unzulässig, es bleibt aber jedem Mitgliede des Reichstages überlassen, den Gegenstand in den regelmäßigen Formen der Geschäftsordnung weiter zu verfolgen".

Aus diesen Bestimmungen geht hervor, daß der Reichstag gewillt ist, einlaufende Petitionen anzunehmen und ihnen eine genau geregelte Behandlung zuteil werden zu lassen. Wichtig ist besonders der Schlußsatz von G. O. § 28: „Ein Bescheid des Reichstages muß jedenfalls erfolgen".

Da weder die Reichsverfassung noch die Geschäftsordnung Einschränkungen enthalten, so scheint prinzipiell jedermann befugt, mit Rechtswirksamkeit zu petitionieren; gleichwohl läßt sich dieser Satz nicht in seiner Allgemeinheit aufrecht erhalten und bedarf gewisser Verklausulierungen, die z. T. auf besonderen Vorschriften, z. T. aus dem Geiste unserer Staats- und Rechtsordnung hervorgehen. Ein unbeschränktes Petitionsrecht an den Reichstag in allen Angelegenheiten, die in dessen Wirkungskreis fallen[1]), steht nur den Angehörigen deutscher Bundesstaaten, gleichgültig ob Mann oder Frau, zu; für das Beschwerderecht von Angehörigen der Armee in militärischen Angelegenheiten sind besondere Vorschriften erlassen worden[2]); in innerpolitischen Fragen erscheinen Eingaben von Ausländern unzulässig[3]). Nichts berechtigt dazu, Beamten das

---

[1]) Daß der R. T. für das Petitum kompetent sein müsse, ergibt sich aus dem Vordersatz des Art. 23 R. V., ganz abgesehen von der Selbstverständlichkeit dieser Forderung.

[2]) Vergl. A. H. Verordnung über Beschwerdeführung der Offiziere, Sanitätsoffiziere und Beamten des Heeres v. 30. März 1895 (Armee V. O. Bl. S. 95); desgl. über die Beschwerdeführung des Soldatenstandes des Heeres vom Feldwebel abwärts v. 14. Juni 1894 (A. V. O. Bl. S. 189); ferner die A. H. Verordnungen, betreffend die Beschwerdeführung in der Marine (Marine V. O. Bl. v. 23. Oktober 1894, S. 247, 30. Dezember 1895, S. 337). Siehe auch Militärstrafgesetz für das deutsche Reich vom 20. Juni 1872, §§ 101, 152.

[3]) So auch Mohl, kritische Erörterungen, S. 101 f; Rönne, Staatsrecht, I. S. 186, sagt, daß der R. T. Petitionen fremder Staatsangehöriger annehmen könne, aber nicht müsse, da er ein Organ zum Schutz des deutschen Volkes sei; Meyer-Anschütz, S. 817: „Das Recht der Petition und Beschwerde steht im allgemeinen sowohl Ausländern als Inländern zu".

Petitionsrecht abzusprechen[1]), das von Einzelnen, Mehreren und Korporationen — unter einem Gesamtnamen[2]) von letzteren allein — geübt werden kann.

Beschwerden sind vom Interessierten persönlich oder durch einen von ihm dazu Bevollmächtigten zu führen[3]), und an den Reichstag erst nach Erschöpfung des Instanzenzuges zu richten[4]).

Petitionen bedürfen keiner besonderen Form.

Die Beschlüsse, welche der Reichstag über Petitionen faßt, sind meist folgenden Inhaltes: a) Überweisung an den Bundesrat oder den Reichskanzler zur Berücksichtigung, b) zur Erwägung, c) zur Kenntnisnahme, d) als Material, e) daß Petitionen durch Beschlüsse über andere Gegenstände bereits erledigt seien, f) Übergang zur Tagesordnung[5]).

Wie bereits hervorgehoben, ist der Reichstag zwar kompetent, eingehende Petitionen anzunehmen, aber dazu nicht gesetzlich verpflichtet. Macht er jedoch von seinem Überweisungsrecht an den Bundesrat resp. Reichskanzler Gebrauch (Art. 23 R. V.), so sind diese verpflichtet, was auch der Bundesrat formell anerkannte[6]), die überwiesenen Eingaben zu prüfen und den Reichstag vom Ergebnis zu verständigen, sofern der Inhalt einer Petition eine derartige Erledigung erfordert[7]).

Eine schriftliche Mitteilung des wie immer gearteten Bescheides an den Bittsteller aber ist in keinem Falle üblich[8]).

Über Petitionen an andere Reichsorgane als den Reichstag schweigt die Verfassung, aber praktisch sind sie üblich; ein „Recht" dazu in der Verfassung auszusprechen, wurde als überflüssig betrachtet, wie ja auch Art. 23 im Entwurfe fehlte und erst auf

---

[1]) Das stellte der R. T. einhellig fest (Sten. Ber. 1870, I. S. 762—770; 1121—1129).

[2]) Teilw. a. A. Mohl, kritische Erörterungen.

[3]) Mohl, kritische Erörterungen; s. auch Meyer-Anschütz, S. 816.

[4]) Rönne, I. S. 184 ff.

[5]) Über die Geschäftsbehandlung der eingehenden Petitionen durch den Reichstag s. Perels, das autonome Reichstagsrecht, 1903, S. 39—42, 66—68.

[6]) Rönne, I. S. 185 f.

[7]) Meyer-Anschütz, S. 817; s. auch S. 299 f.; Rönne, a. a. O., mit dessen Hinweis auf Art. 4 R. V.; s. übrigens auch Art. 7 Ziff. 1 R. V.; anderer Ansicht Laband, Staatsrecht, I. S. 182 f.; Perels, S. 68; Seydel, Kommentar, S. 203.

[8]) Mohl, kritische Erörterungen, S. 104.

Antrag Baumstark und Genossen im konstituierenden Reichstag eingefügt wurde [1]).

Beschwerden wegen verweigerter oder gehemmter Rechtspflege in einem Bundesstaat an den Bundesrat regelt Art. 77 [2]) und wegen Verfassungsstreitigkeiten Art. 76 Abs. 2. —

Perels [3]) sagt, daß „Resolutionen" der Geschäftsordnung fremd sind und als Produkt der Observanz erscheinen, mit Ausnahme der Etatsresolutionen gemäß Reichstagsbeschlusses vom 12. Dezember 1891:

„Die bei der Beratung des Reichshaushalts-Etats in der zweiten Lesung beantragten Resolutionen bedürfen der Unterstützung von 15 Mitgliedern. Die Abstimmung über diese Resolutionen erfolgt frühestens am dritten Tage, nachdem sie gedruckt in die Hände der Mitglieder gekommen sind. Die Abstimmung ist bis nach endgültiger Festsetzung der Etatsposition auszusetzen, sofern der enge Zusammenhang mit der Etatsposition es angezeigt erscheinen läßt oder ein von 30 Mitgliedern unterstützter Antrag es verlangt."

In der Verfassung aber sind — Art. 7 Ziffer 1 — ganz allgemeine „Beschlüsse" des Reichstages vorgesehen, über die der Bundesrat beschließt, und darauf nimmt auch teilweise § 34 der Geschäftsordnung Bezug, denn am 14. März 1873 wurde dem Reichstag mitgeteilt, daß der Bundesrat auf dessen Wunsch beschloß, ihm spätestens bis zum Beginne der nächsten Session seine Entschließung über Resolutionen mitzuteilen [4]).

Was das Adreßrecht des Reichstages anlangt, so wurde ein Antrag von Lasker und Aßmann im konstituierenden Reichstag, es in die Verfassung aufzunehmen, als „vermöge seiner Stellung schon selbstverständlich", abgelehnt [5]); die Geschäftsordnung enthält darüber Bestimmungen; so sagt § 67:

„Wird beantragt, eine Adresse an den Kaiser zu richten, und haben der oder die Antragsteller dem Reichstage einen formulierten

---

[1]) Rönne, ebenda.

[2]) Diese Bestimmung war im Entwurfe der Bundesverfassung nicht enthalten, sondern wurde auf Antrag des Abg. Wiggers-Rostock hinzugefügt; Rönne, ebenda.

[3]) S. 55.

[4]) Rönne, I. S. 240.

[5]) Rönne, I. S. 268 f.; Seydel, Kommentar, S. 203.

Entwurf zu der Adresse überreicht, so findet die weitere Behandlung in derselben Art, wie bei allen anderen Anträgen statt. — Beschließt der Reichstag, die Vorberatung des Entwurfs einer Kommission zu übertragen, so wird diese aus dem Präsidenten — bei dessen Behinderung dem Vizepräsidenten — des Reichstages als Vorsitzenden und 21 von den Abteilungen zu wählenden Mitgliedern gebildet. — Liegt ein Entwurf zu einer Adresse nicht vor, so ist dieser von einer in gleicher Weise zusammenzusetzenden Kommission zu fertigen und ohne weiteren Bericht dem Reichstage zu überreichen."

Und § 68 fügt hinzu:

„Soll die Adresse durch eine Deputation überreicht werden, so bestimmt der Reichstag auf den Vorschlag des Präsidenten die Zahl der Mitglieder; das Los bezeichnet sie. Der Präsident ist jedesmal Mitglied der Deputation und führt allein das Wort" [1]).

Für den Kaiser besteht keine Pflicht zur Annahme der Adresse oder zur Antwort darauf [2]).

In Übereinstimmung mit Laband erklärt auch G. Meyer Adressen auch an den Bundesrat für zulässig [3]).

VII. Preußen.

Der große Kurfürst hatte dem Staatswesen eine feste Fügung gegeben, und diese Festigung war auf Kosten der Landstände erzielt worden, welche in gedrückter und wenig einflußreicher Stellung fortvegetierten, nachdem sie alle wichtigen Gerechtsame eingebüßt hatten.

Erst die gewaltigen Niederlagen Preußens in den napoleonischen Kriegen, die zur Neugeburt des Staates führten, gebaren auch die Zusicherung einer Nationalrepräsentation, die im Königlichen Dekret vom 22. Mai 1815 wiederholt wurde; die alten Provinzialstände sollten zeitgemäß umgestaltet, bezw. dort, wo keine Provinzialstände vorhanden waren, neu angeordnet (§ 2) und aus den

---

[1]) Näheres über die Behandlung von Adressen im R. T. s. Perels, S. 29, 69 f.

[2]) Laband, Staatsrecht, I. S. 285.

[3]) Anderer Ansicht Rönne, I. S. 269, zuerst auch Seydel, der jedoch in der 2. Aufl. seines Kommentars S. 203 sagt, daß ein rechtliches Hindernis nicht bestände, auch an den Bundesrat Adressen zu richten.

Provinzialständen sollte die Versammlung der Repräsentantenkammer gewählt werden (§ 3). Unaufschiebbare staatliche Organisationsarbeiten verzögerten die praktische Durchführung dieser Prinzipien, und als endlich das allgemeine Gesetz vom 5. Juni 1823 und spezielle Gesetze vom 1. Juli 1823 und 27. März 1824 die Provinzialstände „anordneten", organisierten und ihre Kompetenz bestimmten, da hatte inzwischen in Deutschland eine reaktionäre Strömung Oberwasser bekommen und die Ausführungsnormen lösten nicht alle Versprechungen des Jahres 1815 ein. Des Rechtes der Bitten und Beschwerden an die Stände und der Stände aber gedachten sie. Schon das allgemeine Landrecht für die preußischen Staaten hatte im 2. Teil, Tit. 20 unter den strafrechtlichen Normen auf das Petitionsrecht Rücksicht genommen und bestimmte in § 156: „(Es) steht einem Jeden frey, seine Zweifel, Einwendungen und Bedenklichkeiten gegen Gesetze und andere Anordnungen im Staate, so wie überhaupt seine Bemerkungen und Vorschläge über Mängel und Verbesserungen sowohl dem Oberhaupte des Staats, als den Vorgesetzten des Departements anzuzeigen; und letztere sind dergleichen Anzeigen mit erforderlicher Aufmerksamkeit zu prüfen verpflichtet." Ferner § 180: „Alle obrigkeitliche Personen, besonders aber die Vorgesetzten der Magisträte, Gerichte und andere Kollegien sind schuldig, einen Jeden, welcher sich in Angelegenheiten ihres Amtes bey ihnen meldet, persönlich zu hören, und auf schleunige Untersuchung und Abhelfung gegründeter Beschwerden bedacht zu seyn."

Das allgemeine Gesetz wegen Anordnung der Provinzialstände (5. Juni 1823) sagte nun im Abschnitt III: Der König wird „3) Bitten und Beschwerden, welche auf das spezielle Wohl und Interesse der ganzen Provinz oder eines Teiles derselben Beziehung haben, von den Provinzialständen annehmen, solche prüfen und sie darauf bescheiden . . . ." Die speziellen Gesetze, das Provinzialständewesen in den einzelnen Provinzen betreffend, die in den Jahren 1823/24 erlassen wurden, ordneten im Anschluß daran das Petitionswesen übereinstimmend. Es genügt daher die Anführung der einschlägigen Paragraphen in einem dieser Gesetze. So lautete § 35 Abs. 2 des Gesetzes für das Königreich Preußen (1. Juli 1823): Der Königliche Kommissarius „empfängt die von . . . (den Ständen) abzugebenden Erklärungen und Gutachten, sowie ihre sonstigen Vorstellungen,

Bitten und Beschwerden." § 49: „Bitten und Beschwerden der Stände können nur aus dem besonderen Interesse der Provinz und der mit ihr verbundenen einzelnen Landesteile hervorgehen. Individuelle Bitten und Beschwerden hat der Landtag gleich an die betreffenden Behörden, oder an Uns (d. i. den König) unmittelbar zu verweisen. Wenn aber Mitglieder des Landtages von Bedrückungen einzelner Individuen bestimmte Ueberzeugung erhalten, so können sie bei dem Landtage, mit gehörig constatierter Anzeige, darauf antragen, daß derselbe sich für die Abstellung bei Uns verwende." § 50: „Alle bei dem Landtage eingehende, so wie die von demselben ausgehenden Anträge, müssen schriftlich eingegeben werden. Sind die letzteren einmal zurückgewiesen, so dürfen sie nur alsdann, wenn wirklich neue Veranlassungen, oder neue Gründe eintreten, und immer nur erst bei künftiger Berufung des Landtages, erneuert werden."

Kraft dieses auf provinzielle Angelegenheiten beschränkten Petitionsrechtes wurden an den König von Ständen Adressen und Denkschriften und von Einzelnen durch Vermittlung der Provinziallandtage Bittschriften gebracht, die einen Ausbau der Verfassung anstrebten, aber lange Jahre hindurch keinen Erfolg einheimsten, bis endlich das Patent vom 3. Februar 1847, die ständischen Einrichtungen betreffend, begleitet von drei Verordnungen erlassen wurde. Im Patente war dem „vereinigten Landtag" das „Petitionsrecht über innere, nicht bloß provinzielle Angelegenheiten" verliehen; die Verordnung über die Bildung des vereinigten Landtags führte den Grundgedanken weiter aus; § 13 besagte: „Dem vereinigten Landtage steht das Recht zu, Uns (d. i. dem König) Bitten und Beschwerden vorzutragen, welche innere Angelegenheiten des ganzen Staats oder mehrerer Provinzen betreffen, wogegen Bitten und Beschwerden, welche allein das Interesse der einzelnen Provinzen betreffen, den Provinziallandtagen verbleiben." § 20: „Bitten und Beschwerden dürfen bei dem vereinigten Landtage von Andern als von Mitgliedern desselben weder angebracht noch zugelassen werden." § 21: „Bitten und Beschwerden, welche von Uns einmal zurückgewiesen worden sind, dürfen nicht von der nämlichen Versammlung und späterhin auch nur dann erneuert werden, wenn dazu neue Gründe sich ergeben."

Damit war es Staatsbürgern verboten, direct an den vereinigten Landtag zu petitionieren.

Die Verordnung über die periodische Zusammenberufung des vereinigten ständischen Ausschusses gab diesem ein Petitionsrecht im selben Umfang wie dem Landtag, jedoch mit Ausschluß der Verfassungsfragen (§ 5), und Bitten und Beschwerden durften nur dann an den König gebracht werden, wenn sich dafür wenigstens zwei Dritteile der Stimmen ausgesprochen hatten (§ 8)[1].

Die Unzufriedenheit mit den Normen vom 3. Februar 1847 steigerte sich durch die Bewegung des Jahres 1848 und erzeugte die oktroierte Verfassung vom 5. Dezember 1848, welche nach einer zwischenfallreichen Revision durch den Landtag am 31. Januar 1850 als revidierte Verfassungsurkunde für den preußischen Staat verkündet wurde. Von der Revision blieben die das Petitionsrecht betreffenden Bestimmungen unberührt.

Art. 32 der Verfassungsurkunde[2]) normiert: „Das Petitionsrecht steht allen Preußen zu. Petitionen unter einem Gesammtnamen sind nur Behörden und Corporationen gestattet[3]).“

Art. 81[4]): „Jede Kammer hat für sich das Recht, Adressen an den König zu richten. — Niemand darf den Kammern oder einer derselben in Person eine Bittschrift oder Adresse überreichen. — Jede Kammer kann die an sie gerichteten Schriften an die Minister überweisen und von denselben Auskunft über eingehende Beschwerden verlangen.“

Abgesehen davon, daß nur Behörden und Korporationen unter einem Gesamtnamen petitionieren dürfen — eine formelle Beschränkung —, beschneidet bloß Art. 39 V. U. das Petitionsrecht für eine gewisse Klasse der Bevölkerung, indem er dessen Übung durch Angehörige des Heeres von militärischen Gesetzen und Disziplinarvorschriften abhängig macht[5]).

---

[1]) Das Reglement v. 9. April 1847 machte das Petitionsverfahren für den vereinigten Landtag in § 26 so kompliziert, daß man daraus deutlich das Bestreben sieht, Petitionen möglichst zu unterdrücken.

[2]) Oktroierte Verfassung Art. 30.

[3]) Die Revisionskommission — Verhandlungen der 2. Kammer 1849/50 S. 633 — hatte den Zusatz „nur innerhalb ihres Wirkungskreises“ beantragt, der aber als „unausführbare Beschränkung“ des Petitionsrechtes abgelehnt wurde.

[4]) Ebenda, Art. 80.

[5]) Außerordentlich bedenklich erscheint dagegen ein Erlaß des preußischen Finanzministers v. 27. März 1907, gerichtet an den Regierungspräsidenten von Danzig, der einer „Beamtenklasse“ das Recht zu einer „Kollektivvorstellung“ abspricht, die Petition mißbilligt, das Vorgehen des Regierungs-

Die heute in Kraft stehende Geschäftsordnung des preußischen Abgeordnetenhauses, beschlossen am 16. Mai 1876, regelt die Petitionsbehandlung in der zweiten Kammer durch die Paragraphen 23, 29, 35, 36 II, III, 51 III und 74 fast durchaus übereinstimmend mit den Vorschriften des Reichstagsreglements, es erscheint daher überflüssig, darauf näher einzugehen. Besonderer Hervorhebung bedürfen jedoch einige Bestimmungen früherer Geschäftsordnungen des preußischen Abgeordnetenhauses und einige neben dem Reglement entstandene Observänzen des Hauses.

Die sog. Viebahnsche vorläufige Geschäftsordnung vom 28. Februar 1849 erklärte, daß Petitionen ohne Unterzeichner und solche, die gegen Art. 30 (jetzt Art. 32) der Verfassung verstoßen, unerörtert zurückgelegt werden sollten; die letztere Bestimmung wurde schon durch die endgiltige Geschäftsordnung vom 28. März 1849 beseitigt, doch dürfte sie sinngemäß auch heute noch Geltung haben[1]).

§ 35 der Geschäftsordnung von 1876 wurde erst nach dem Muster der reichstäglichen Normen (hier § 34) eingestellt, nachdem früher die Staatsregierung das Recht des Hauses, das Schicksal der überwiesenen Petitionen zu überwachen, bestritten hatte; sie erklärte, die Tätigkeit der Kammer sei mit ihrem Beschlusse beendet und der Petent erhalte direkt in dem einen oder dem anderen Sinne Bescheid[2]).

Für nicht geeignet zur Erörterung im Plenum sind u. a. erachtet worden:[3])

a) Petitionen, die sich gegen rechtskräftige Urteile wenden oder bei denen der Instanzenzug nicht erschöpft ist; b) Petitionen, deren

präsidenten, der die Petenten scharf zurechtwies, gutthieß, u. künftig ähnliches „unzulässiges u. ungehöriges Vorgehen“ mit „scharfen disciplinarischen Maßregeln“ bedrohte; der Erlaß ließ es aber „einzelnen Beamten unverwehrt“, für „seine Person Wünsche, die seine persönlichen oder dienstlichen Verhältnisse betreffen“, bei der vorgesetzten Behörde zur Sprache zu bringen (Zeitungsnachricht). — Eine von nicht dazu berechtigten Personen abgefaßte Petition unter einem Gesamtnamen ist zwar nichtig, eine Strafandrohung dafür jedoch nirgend gerechtfertigt u. der Verfassung zuwiderlaufend.

[1]) Plate, S. 108; auf Plates Werk sei überhaupt verwiesen; es enthält eine genaue und übersichtliche Darstellung des Petitionswesens im preußischen Abgeordnetenhaus.

[2]) Plate, S. 125.

[3]) Ebenda, S. 110f, Anm. 13.

Gegenstand zur Zuständigkeit des Reichstages gehört; c) Petitionen in Provinzialangelegenheiten[1]); d) Petitionen in kirchlichen Angelegenheiten; e) Petitionen, die beim Mangel eines Rechtsanspruches auf Gnadenerweisungen ausgehen; f) Petitionen, die einen Eingriff in die Rechtspflege verlangen; g) Petitionen unter einem Gesamtnamen, der nicht auf Art. 32 V. U. basiert[2]); h) Petitionen, wegen deren Inhalts der Rechtsweg offen steht und noch nicht beschritten worden ist; i) Petitionen, deren Einbringer nicht legitimiert erscheint; k) Petitionen, die nicht begründet sind oder sich nicht auf Beweismittel stützen; l) unverständliche Petitionen; m) Petitionen, zu denen das Haus schon wiederholt Stellung genommen hat und die keine neuen Ausführungen enthalten; n) im allgemeinen sind in nicht deutscher Sprache eingereichte Petitionen nicht zu berücksichtigen[3]); o) Petitionen von Nichtpreußen wurden in verschiedenen Fällen als nicht geeignet zur Erörterung erachtet[4]), dagegen wurden wiederholt Eingaben, welche auf die Verhältnisse anderer Personen oder Berufsklassen Bezug nahmen, als zulässig bezeichnet[5]).

Die persönliche Überreichung von Petitionen ist verfassungsgesetzlich verboten, aber in manchen Kommissionen werden die Petenten zum Wort verstattet[6]).

Die Beschlüsse, welche das Haus über Petitionen zu fassen pflegt, sind wesensgleich mit jenen, die im Reichstage üblich[7]).

Petitionen, die durch Schluß der Session, ohne daß über sie beschlossen wurde, für erledigt erachtet werden (§ 74 G.O.), gehen an den Einsender mit dem entsprechenden Bescheid zurück[8]).

Von den Bestimmungen über die Petitionsbehandlung nach der Geschäftsordnung des preußischen Herrenhauses,

---

[1]) Für sie sind die Provinziallandtage kompetent.

[2]) Es ist aber für zulässig erachtet worden, daß ein Abgeordneter sich als Petent bei einer für ungeeignet erachteten, unter einem Gesamtnamen eingegangenen Petition bezeichnete. Plate, S. 110, Anm. 12; S. 113, Anm. 28.

[3]) Gem. §§ 1, 2 des Gesetzes, betr. die Geschäftssprache der Behörden, Beamten und politischen Körperschaften des Staates, v. 28. Aug. 1876.

[4]) Plate, S. 112 f, Anm. 27, lit. b. S. Loening im Verwaltungsarchiv, 13. B. 1. H. S. 1 ff.

[5]) Plate, S. 113, Anm. 27, lit. c.

[6]) Ebenda, S. 106, Anm. 45.

[7]) Ebenda, S. 114 f., Anm. 39.

[8]) Ebenda, S. 213, Anm. 3.

beschlossen am 15. Juni 1892, sei auf die §§ 29, 30 und 80 verwiesen und § 31 angeführt: „Den Petenten wird die auf ihre Beschwerde oder Petition getroffene Entscheidung durch auszufüllende Formulare mitgeteilt.“

Resolutionen des Abgeordnetenhauses regelt § 18 VI der Geschäftsordnung allgemein und § 27 speziell, wenn sie eine Geldbewilligung in sich schließen oder in Zukunft herbeizuführen bestimmt sind. Zuweilen nehmen sie auch Reichsangelegenheiten[1]) zum Gegenstand.

Das Adreßrecht beruht auf dem Verf. Art. 81 I, II; Adressen an den Landtag oder eine Kammer stellen sich unter Umständen als besondere Form von Petitionen dar, und unterliegen den für diese geltenden Vorschriften. Auf Adressen des Abgeordnetenhauses an den König nehmen die §§ 71, 72 der Geschäftsordnung konform mit den Bestimmungen des Reichstagsreglements Bezug[2]). Die früher auf Eröffnungsthronreden üblichen Adressen kamen seit einer Reihe von Jahren schon außer Übung, und nur mehr Glückwünsche oder Beileidskundgebungen und dergl. werden in dieser Form vorgebracht[3]).

Übrigens ist die Überreichungsart der Adressen des § 72 nicht immer eingehalten worden; abgelehnt wurde der Empfang einer Deputation durch den König im Jahre 1863[4]), wie ihn ja auch kein Gesetz dazu verpflichtet, eine solche anzunehmen.

VIII. Bayern.[5]) [6])

Nach dem Eintritte Bayerns in den Rheinbund beseitigte Maximilian IV. Josef die alten landständischen Institutionen und oktroierte in der Folge die Verfassung vom 1. Mai 1808, die aber nicht ins Leben trat; sie war nach dem Muster der

---

[1]) Ebenda, S. 240 ff.

[2]) Abweichend die §§ 74, 75, 76 der G. O. des Herrenhauses.

[3]) Plate, S. 208, Anm. 6.

[4]) Ebenda, S. 208, Anm. 2.

[5]) Über die altständische Verfassung Bayerns und das Beschwerderecht der Stände, das keine besonderen Eigenheiten aufwies, siehe Seydel, Bayerisches Staatsrecht, 2. Aufl. 1896, I. S. 10 ff.

[6]) Eine sehr eingehende Darstellung des Petitions- und Beschwerderechtes in Bayern auf Grund der Verfassung von 1818 und der neueren Gesetze bringt Seydel, ebenda, I. S. 356—398.

westfälischen ausgearbeitet. Daran schlossen sich verschiedene organische Edikte und in dem vom 4. Juni 1808, die Bildung des geheimen Rates betreffend, sagte im II. Tit. Art. 3 der Schlußsatz: „Es wird nie eine Vorstellung unmittelbar an den geheimen Rat gerichtet, sondern allezeit an Uns (d. i. an den König), mit Bemerkung des Gegenstandes".

Die Kgl. Entschließung vom 17. September 1814 erklärte, es sei notwendig, die Verfassung von 1808 einer Revision zu unterziehen und besagte unter Ziffer IX: „Wir gedenken der neu revidierten Constitution in der Art eine Garantie zu geben, daß aus den Ständen jedes Jahr eine Commission durch sie selbst gewählt und zusammengesetzt werden sollte, an welche es einem jeden Unserer Unterthanen freisteht, der seine durch die Constitution gesicherten Rechte gekränkt glaubt und auf seine bei den geeigneten Behörden gemachte Vorstellung keine Abhilfe erlangt hat, seine Beschwerde anzubringen. Findet diese Commission die Klagen ungegründet, so kann sie solche ohne Weiteres zurückweisen; wenn sie aber gegründet befunden werden, so sind sie bei Eröffnung der nächsten Versammlung der Kammer der Reichsräte vorzulegen, welche sie in Überlegung nimmt und, wenn eine Verletzung der Constitution anerkannt wird, den Gegenstand an Uns bringt, wo Wir sodann nicht entstehen werden, entweder der Klage abhelfen oder, wenn ein Zweifel dabei obwalten sollte, durch die Justizstelle entscheiden und sofort den Spruch ohne Anstand vollziehen zu lassen" [1]).

Eine Revisionskommission wurde eingesetzt und nach langen Verhandlungen trat die Verfassung vom 26. Mai 1818 ins Leben. In der Einleitung sagt sie: „Eine Standschaft — hervorgehend aus allen Klassen der im Staate ansässigen Staatsbürger, — mit den Rechten des Beirathes, der Zustimmung, der Willigung, der Wünsche und der Beschwerdeführung wegen verletzter verfassungsmäßiger Rechte [2]), — berufen, um in öffentlichen Versammlungen die Weisheit der Berathung zu verstärken, ohne die Kraft der Regierung zu schwächen." Die Verfassungsbestimmungen, welche für das Petitions- und Beschwerderecht von Bedeutung sind, lauten: Tit. VII § 1: „Die beiden

[1]) Die Stände sollten keine Initiative, kein Beschwerde- und Petitionsrecht haben; siehe auch Ziffer VIII, 12.

[2]) Diese Stelle ist im Original nicht gesperrt gedruckt.

Kammern können nur über jene Gegenstände in Berathung treten, die in ihren Wirkungskreis gehören, welcher in den §§ 2 bis 19[1]) näher bezeichnet ist.“ § 19: „Die Stände haben das Recht, in Beziehung auf alle zu ihrem Wirkungskreise gehörigen Gegenstände dem Könige ihre gemeinsamen Wünsche und Anträge in der geeigneten Form vorzubringen.“ In diesen Zusammenhang gehört Tit. X § 7: „Abänderungen in den Bestimmungen der Verfassungsurkunde, oder Zusätze zu derselben, können ohne Zustimmung der Stände nicht geschehen. — Die Vorschläge hiezu gehen allein vom König aus, und nur wenn Derselbe sie an die Stände gebracht hat, dürfen diese darüber beratschlagen“[2]).

Bezug auf Tit. VII § 19 und Tit. X § 7 nehmen einige Bestimmungen im Gesetz vom 4. Juni 1848, die ständische Initiative betreffend; dessen Art. 1 lautet: „Das Recht der Initiative für Gesetze, die keine Verfassungs-Gesetze sind, steht jeder der beiden Kammern zu,“ und Art. 2 gibt den Kammern auch das Recht, bezüglich gewisser Verfassungsbestimmungen (die enthalten sind in den Titeln IV, VII, VIII, X §§ 1—6) Abänderungen oder Zusätze vorzuschlagen.

In der Verfassungsurkunde lautet des weiteren Tit. VII § 20: „Jeder einzelne Abgeordnete[3]) hat das Recht, in dieser Beziehung[4]) seine Wünsche und Anträge in der Kammer vorzubringen. — Die von einer Kammer über solche Anträge gefaßten Beschlüsse müssen der andern Kammer mitgetheilt, und können erst nach deren erfolgter Beistimmung dem Könige vorgelegt werden.“

§ 21: „Jeder einzelne Staatsangehörige, so wie jede Gemeinde, kann Beschwerden über Verletzung der constitutionellen Rechte an den Landtag, und zwar an jede der beiden Kammern bringen, welche sie durch den hierüber bestehenden Ausschuß prüfen läßt und nach Maßgabe der Geschäftsordnung in Beratung nimmt.[5]) Erkennt die Kammer durch Stimmenmehrheit die Beschwerde für

---

[1]) S. auch das Ges. v. 10. Juli 1865.

[2]) Der letzte Absatz von § 7 ist für die vorliegende Frage ohne Bedeutung.

[3]) Gemäß Abschn. II, 1 des G. O.-Ges. v. 19. Jan. 1872 hat es statt „jeder einzelne Abgeordnete“ — „jedes einzelne Mitglied“ zu heißen.

[4]) § 20 ist im Zusammenhang mit § 19 zu lesen.

[5]) Dieser Abschnitt hat seine Formulierung durch Abschn. II, 2 des G. O.-Ges. v. 19. Januar 1872 erhalten; die ursprüngliche Fassung wich nur Einzelheiten davon ab.

gegründet, so theilt sie ihren diesfalls an den König zu erstattenden Antrag der anderen Kammer mit, welcher, wenn diese demselben beistimmt, in einer gemeinsamen Vorstellung dem Könige übergeben wird."

Tit. X § 5: „Die Stände haben das Recht, Beschwerden über die durch die Königlichen Staatsministerien oder andere Staatsbehörden geschehene Verletzung der Verfassung in einem gemeinsamen Antrag an den König zu bringen, welcher denselben auf der Stelle abhelfen, oder, wenn ein Zweifel dabei obwalten sollte, sie näher nach der Natur des Gegenstandes durch den Staatsrat[1]) oder die oberste Justizstelle untersuchen und darüber entscheiden lassen wird."

Im Anschluß an Tit. VII § 21 Abs. 1 sind folgende Bestimmungen des Gesetzes vom 19. Januar 1872, den Geschäftsgang des Landtages betreffend, ins Auge zu fassen[2]): Art. 22, Abs. 3: „Es soll . . . . in jeder Woche ein Tag der Berathung und Erledigung der Anträge der Kammermitglieder und der Beschwerden gewidmet werden."

Art. 23 Abs. 2: „Berichte und Gutachten, welche von einem Ausschusse (Commission, Abtheilung) über . . . . . . Beschwerden abzugeben sind, müssen, insofern nicht mit Zustimmung der Regierungsvertreter etwas anderes beschlossen wird, zum Behufe der erstmaligen Beratung des Gegenstandes schriftlich erstattet, gedruckt und verteilt werden."

Art. 37: „Weder die Kammern, noch ihre Ausschüsse, sind berechtigt, ohne Zustimmung der Staatsregierung Aufrufe oder Erklärungen an das Volk oder einzelne Theile desselben zu richten oder Deputationen oder Überbringer von Bittschriften zuzulassen."[3])

An diese anscheinend klaren und umfassenden Bestimmungen knüpften sich seit fast hundert Jahren z. T. heute noch nicht prinzipiell gelöste Streitfragen, die auch wegen des theoretischen Interesses, das sie beanspruchen, kurz erörtert werden sollen.

---

[1]) S. Verordnung v. 3. August 1879, den Staatsrat betreffend.

[2]) Es können hier die früher in Kraft gestandenen Geschäftsordnungsbestimmungen füglich übergangen werden. Konform den geltenden Bestimmungen waren Art. 22, 23, 37 des G. O.-Ges. v. 25. Juli 1850.

[3]) Art. 33 erleichtert den Kammern und Ausschüssen auch die Prüfung eingehender Beschwerden und Bittschriften; Art. 29 sieht Beschwerden über Kammermitglieder vor. S. auch Art. 40.

I. Die Gesetzesinitiative des Landtages. Ob Tit. VII § 19 den Kammern nur das Petitionsrecht gab oder auch die Gesetzesinitiative, war strittig; erst im Jahre 1827/28 erkannte die Staatsregierung die liberale Auslegung an, und das Gesetz vom 4. Juni 1848 bestätigte sie autoritativ.

II. Bitten an die Kammern. Da solche nicht verboten sind — Art. 37 G. O.-Ges. von 1872 untersagt nur die persönliche Überreichung — steht ihnen nichts entgegen. Eine gesetzliche Pflicht der Kammern, sich mit eingehenden Petitionen zu beschäftigen, existiert nicht[1]).

III. Petitionen der Kammern. Diesbezüglich ist die Frage offen, ob die Kammern bezugnehmend auf jene Verfassungsmaterien, die ihrer Initiative nicht zugänglich sind, petitionieren können oder nicht[2]). Die Theorie sprach zumeist den Kammern auf dem Gebiet der Verfassungsgesetzgebung ein unbeschränktes Petitionsrecht zu, so Pözl[3]) und sehr entschieden Seydel[4]), der seine Ansicht auf die Genesis des Tit. VII § 19 stützt, und aus § 1 desselben Titels folgert, daß zwar über jene Gegenstände, die nicht in den Wirkungskreis der Kammern fallen, nicht beraten, wohl aber gesprochen werden dürfe. Die zweite Kammer teilte seit 1827/28 eben diesen Standpunkt, und brachte zuzeiten unbestritten sogar formulierte Vorschläge in Verfassungsfragen vor, während die erste Kammer des öfteren gegen das unbeschränkte Petitionsrecht des Landtages remonstrierte; die Regierung neigt mehr und mehr einer liberalen, der erweiterten Kompetenz der beiden Häuser günstigen Ansicht[5]) zu und betonte erst wieder 1908 entgegengesetzten Äußerungen in der Kammer der Reichsräte gegenüber, daß sie die durch die Praxis schon eingebürgerte Theorie Seydels als richtig anerkenne.

In Bezug auf Reichsangelegenheiten, Reichsgesetze, auf die Regierungs- und Verwaltungsangelegenheiten erscheinen Petitionen

---

[1]) Wenn eine Kammer eine eingegangene Petition dem kompetenten Ministerium überweist, so hat dieses aber darauf Bescheid zu geben, was sich aus Art. 33 des G. O.-Ges. folgern läßt; anderer Meinung Seydel, ebenda, I. S. 362 f.

[2]) V. U. Tit. VII § 19; Tit. X § 7; Ges. v. 4. Juni 1848 Art. 1, 2.

[3]) Lehrbuch des bayerischen Verf. Rechts, S. 576 Anm. 1.

[4]) Bayr. Staatsrecht, I. S. 356 Anm. 1, 358 ff.

[5]) Der Versuch im Landtag 1866/69, die Unbestimmtheit durch ein Gesetz zu klären, mißlang.

zulässig, sowie deren Gegenstand den Wirkungskreis des bayrischen Landtages berührt[1]). In der Praxis und in Einzelfällen ist dieses Prinzip strittig[2]).

IV. Verfassungsbeschwerden in den Kammern und an die Kammern[3]). Die Kammern haben das verfassungsmäßige Recht, Beschwerden wegen Verletzung konstitutioneller Rechte durch einen übereinstimmenden Beschluß an die Krone zu bringen[4]); wegen derselben Kausa kann sich jeder Staatsangehörige und jede Gemeinde bei jeder der beiden Kammern beschweren[5]).

Aus diesen Bestimmungen ergeben sich die Folgerungen: 1. Konstitutionelle Rechte sind jene, welche unmittelbar in der Verfassung oder einem Verfassungsgesetz begründet sind. Das ist die Auffassung der Regierung, seit 1875/6 auch der Kammer der Reichsräte, und sie wird zumeist von der Theorie geteilt[6]). In der zweiten Kammer dagegen setzte man zuweilen den Begriff „constitutionelle Rechte" mit dem Ausdruck „politische Rechte" gleich, oder erklärte eine Beschwerde überhaupt zulässig bei einem Eingriff in die Sicherheit der Person, des Eigentums oder sonstiger Rechte[7]).

2. Der Landtag kann bei jeder Verfassungsverletzung[8]), Staatsangehörige, Gemeinden und juristische Personen[9]) nur wenn sie in ihren Rechten verletzt sind, wenn der Instanzenzug erschöpft und der Rechtsweg nicht offen steht, Beschwerde führen[10]).

3. Gemäß Art. 3 der Reichsverfassung steht das Beschwerderecht auch nichtbayrischen Reichsangehörigen zu; es ist kein politisches Recht, sondern ein außerordentliches Rechtsmittel gegen eine bestimmte Art von Rechtsverletzungen[11]).

---

[1]) Seydel, ebenda, I. S. 361 f.

[2]) Ebenda, I. S. 384 f.

[3]) Der Landtag 1859 weist den letzten Fall auf, in welchem eine Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmäßiger Rechte durch gemeinschaftlichen Beschluß der Kammern an die Krone gebracht wurde, stellte Seydel im Jahre 1896 fest.

[4]) V. U. Tit. X § 5.

[5]) V. U. Tit. VII § 21; G. O.-Ges. v. 1872 Abschn. II, 2.

[6]) Seydel, ebenda, I. S. 365 ff.

[7]) Ebenda, I. S. 364 f.

[8]) Ebenda, I. S. 373 f.

[9]) Ebenda, I. S. 371.

[10]) Ebenda, I. S. 363 f.

[11]) Anderer Ansicht ist Seydel, ebenda, I. S. 371 f.

Andere Eingaben an die Kammern, als Beschwerden über die Verletzung konstitutioneller Rechte wurden, da die Verfassung darüber schweigt, früher für unzulässig erachtet[1]), heute sind auch sie anerkannt.

IX. Die Großherzogtümer Mecklenburg[2]).

Die Verfassung der beiden mecklenburgischen Großherzogtümer ist aus mehrfachen Gründen interessant; daß sie sich heute noch — obschon eine Reform angebahnt ist — auf Unionen, Reversen, Reversalen und Erbvergleichen aus den Jahren 1523, 1555, 1572, 1621 usw. aufbaut und ein neuer Konstitutionsversuch in den Jahren 1848/49 scheiterte, ist an und für sich nicht besonders wunderbar; eigenartiger ist schon der Inhalt dieser Dokumente für unsere Zeit und der Mangel einer Geschäftsordnung für die ständischen Versammlungen, am eigenartigsten aber ist der seit alter Zeit für die beiden Staaten, die von verschiedenen Fürsten regiert werden, gemeinsame einzige Landtag.

Zachariä meinte, diese altständische Verfassung nehme sich „abnorm rococomäßig“ zwischen den Verfassungen der „neueren Zeit“ aus — und er meinte dies anno 1855.

Zu den verschiedenen Unika gehört auch, daß gerade Mecklenburg es war, das durch seinen Gesandten in der Sitzung der Bundesversammlung vom 22. Dez. 1817 die Ausführung des Art. XIII B. A. in Erinnerung rief! —

In der sog. alten Union der Mecklenburgischen Landstände vom Jahre 1523, den 1. August, schon betonten die „Prälaten[3]), Manne und Städte der Fürstenthümer und Lande Mecklenburg, Wenden, Rostock und Stargard“ ihr Beschwerderecht wegen „Beschwerung, Beschädigung oder Verdrückung ihrer Privilegia, Freyheit, Gerechtigkeit, löblichen Gewohnheiten oder alt Herkommen.“ Daß von diesem Beschwerderecht auch gründlich

---

[1]) Sie sollten zu den Akten gelegt werden; G. O. der Kammer der Abg. v. 1831 Art. 54.

[2]) Pölitz=Bülau, die Verfassungen des teutschen Staatenbundes, II. S. 1018 ff.; Büsing, das Staatsrecht des Großherzogtums Mecklenburg=Schwerin u. Mecklenburg=Strelitz, 1884; Zachariä, a. a. O.

[3]) Der Stand der Prälaten ist seitdem erloschen, es bestehen nur mehr Ritterschaft und Städte.

Gebrauch gemacht wurde, zeigt der Assekurations-Revers der Herzöge Johannes Albrecht und Ulrich vom Jahre 1555, welcher den Ständen eine Reihe von Zusicherungen gab und begann: „Wir Johannes Albrecht und Ulrich . . . . thun kund, bekennen hiemit, nachdem Unsere unterthänige Landschaft auf etlichen bishero gehaltenen Landtagen, Uns unterschiedliche Beschwerungen, so eines Theils die Gemeine, eines Theils aber sonderbare Personen angehen und betreffen, Stückweise fürgebracht und geklaget, und darüber Unsere gnädige Verbesserung gebeten, daß Wir Uns darauf gegen gedachter Unser getreuen Landschaft gnädiglich erboten und erkläret, thun auch solches in Kraft dieses Briefes, wie von Puncten zu Puncten folget: . . . . ."

Ebenso verdankt Gravamina und Beschwerungen seine Entstehung der Revers quarta Julii Anno 1572 zum Sterneberge gegeben (von Johannes Albrecht und Ulrich) und der Assekurations-Revers vom Jahre 1621 (von Adolf Friedrich und Hans Albrecht). Der Revers sub dato Güstrow, 23. Februar Anno 1621, bestätigte die Rechte, Freiheit und Privilegien der Stände, und versprach den „fürgebrachten Beschwerden und Klagen" abzuhelfen. Im gleichen Sinne war der landesgrundgesetzliche Erbvergleich, sub dato Rostock, den 18. April 1755, unter Herzog Christian Ludwig gehalten, und besonders sind daraus folgende Bestimmungen für das Bitt- und Beschwerdewesen von großer Bedeutung: Nach § 145 können auf den alljährlichen Land-Tägen Beschwerden vorgebracht und erledigt werden; ferner sagen § 160: „Anlangend die etwanigen Landes-Gebrechen, Beschwerden, oder Angelegenheiten; so sollen solche nach der Antwort auf die Land-Tags-Proposition von Ritter- und Landschaft, mittelst eines, nach der obigen bey der Antwort ad capita proposita vestgesetzten Förmlichkeit und Beglaubigung, zu unterschreibenden Memorials übergeben werden".

§ 161. „Diejenigen Beschwerden und Angelegenheiten, die bereits in Landes-Verträgen und Ordnungen oder in dem erweißlichen Herkommen, und in vorhin ertheilten Resolutionibus ihre abhelffliche Maasse erhalten, oder sonst in liquidiss beruhen, und wobey contra jura Provincialia etwas vorgegangen, sollen unverzüglich und ohne Weitläuftigkeit, nach Recht und Billigkeit noch bey währenden Land-Tage abgethan werden".

§ 162. „Diejenigen aber, welche altioris indaginis sind, sollen längstens binnen Jahres-Frist und vor dem nächsten Land-Tage, zur gleichmäßigen billigen Endschaft, durch gnädigste Landes-Fürstliche Erledigungen und Erklärungen, kommen und gelangen".

§ 181. „Wir wollen auch die an Uns von dem Engern-Ausschuß ergehende Vorstellungen und Memorialien, in den Ritter- und Landschaftlichen Angelegenheiten, gnädigst annehmen, und darauf jedesmahl nach Befinden gerecht gnädigste Resolutiones ertheilen."

§ 185. „Hiebenebst soll hiemit für stets vestgesetzet seyn, daß alle, von dem Engern-Ausschuß an Uns ergehende Vorstellungen, Berichte und Memoralien in Ritter- und Landschaftlichen gemeinen Sachen, jederzeit von dem vorsitzenden Land-Rath, oder in Abwesenheit der beyden Land-Räthe, von dem ältesten Ritterschaftlichen Deputirten, und dem ersten Städtischen Deputirten, eigenhändig unterschrieben, diejenigen aber, welche die Ritterschafft nur allein, ohne Verbindung mit den, die eigentliche Landschaft ausmachenden Städten betreffen, von dem vorsitzenden Land-Rath und einem Ritterschaftlichen Deputirten, mit eigenhändiger Nahmens Unterschrift beglaubigt werden sollen."

Das Beschwerderecht der Stadt Rostock im besonderen, „selbst gegen den allerdurchlauchtigsten Landesherrn", betonte der Vergleich zwischen den großherzoglichen Ministern und den Deputierten der Stadt, ratifiziert vom Großherzog, aus dem Jahre 1827.

Die Bewegung von 1848 erzeugte auch in Mecklenburg eine Verfassung, die für Schwerin am 10. Oktober 1849 publiziert wurde und in § 40 jedem Mecklenburger, einzeln oder im Vereine mit Mehreren, und Korporationen das schriftlich zu übende Petitionsrecht Behörden und der Volksvertretung gegenüber zusprach; aber die Beschwerde der Ritterschaft führte das schiedsrichterliche Urteil der zur Entscheidung über den Rechtsbestand des Grundgesetzes von 1849 niedergesetzten Kompromißinstanz herbei, welches am 11. September 1850 gefällt wurde, der Konstitution ihren Rechtsbestand absprach und den Erbvergleich vom Jahre 1755 als geltendes Recht erklärte.

Eine großherzogliche Verordnung vom 14. September 1850 reaktivierte demnach den alten Verfassungszustand.

X. Andere Einzelstaaten.

Soweit in der folgenden systematischen Übersicht nicht ausdrücklich auf andere Gesetze hingewiesen wird, sind für die einzelnen Staaten gemeint in:

Sachsen-Weimar-Eisenach: Revidiertes Grundgesetz vom 15. Oktober 1850[1]).

Württemberg: Verfassungsurkunde vom 25. September 1819[2]).

Sachsen: Verfassungsurkunde vom 4. September 1831[3]).

Hessen: Verfassungsurkunde vom 17. Dezember 1820[4]).

Baden: Verfassungsurkunde vom 22. August 1818.

Oldenburg: Revidiertes Grundgesetz vom 22. November 1852[5]).

---

[1]) Die Konstitution v. 20. Sept. 1809 gestattete in § 19 der landschaftl. Deputation und in § 22 jedem einzelnen Stand z. allgem. Besten Wünsche und Beschwerden auszusprechen; die Verfassung v. 5. Mai 1816 stand mit § 110 auf dem Standpunkt des heute geltenden § 46.

[2]) Gemäß des Organisationsdekretes v. 18. März 1806 § 35 gingen Klagen wegen verzögerter Justiz und Beschwerden über Verzögerung, Saumseligkeit und Nachlässigkeit der untergeordneten Stellen oder Personen an den Justizminister; die Grundzüge der v. König Friedrich I. den Ständen am 15. März 1815 vorgelegten, nicht realisierten V. U. ließen nach II B. 2 Gesetzesvorschläge in Form v. Wünschen an den König gelangen; nach II C. hatten die Stände das Pet.-Recht, das Recht z. allgem. Wünschen, Vorstellungen und Beschwerden an den König. Beschwerden einzelner Untertanen durften nur dann angenommen und an den König geleitet werden, wenn sie bescheinigtermaßen v. kgl. Justizstellen und kgl. Behörden abgelehnt wurden; von der kgl. Verordnung v. 8. Nov. 1816 regelten die §§ 3, 4 die Vorstellungen an den geheimen Rat; der v. König Wilhelm I. der Ständevers. am 3. März 1817 mitgeteilte, nicht realisierte Verf.-Entwurf reguliert in den §§ 35, 36 die Vorstellungen b. geheimen Rat wegen Verletzung d. Landesverfassung, in § 40 die Beschwerden über Verfügungen v. Zentralstellen und untergeordneten Behörden an die Ministerien; § 65 sagte: „Jeder Staatsbürger und jede Gemeinheit hat das Recht, sowohl b. d. höchsten Staatsbehörde, als bei der Ständevers., begründete Anträge z. Abschaffung oder Abänderung bestehender Gesetze und Verordnungen, sowie z. Einführung neuer einzureichen". Die §§ 66—69 behandelten das Beschwerderecht an die Behörden, in letzter Instanz an die Stände, die §§ 101, 102 die Bitten und Beschwerden von Magistraten, die §§ 244, 291, 307 die Bitten, Wünsche, Beschwerden und Vorstellungen b. Mißständen, im Interesse der Gesamtheit, einzelner Körperschaften und Staatsbürger.

[3]) Beinahe gleichlautend mit dem Entwurf v. 1. März 1831, §§ 32, 124—126; die Urkunde v. 17. Nov. 1834 enthielt ein bes. Beschwerderecht der oberlausitzer Stände in § 57.

[4]) Sehr ähnlich in dem vorausgehenden Edikt über die landständische Verfassung v. 18. März 1820 die Art. 21—23; s. auch G. O.-Ges. v. 8. Sept. 1856, Art. 48.

[5]) Dieselben Prinzipien bezügl. des Pet.-Rechtes verfolgten im Grundges. v. 18. Febr. 1849 die §§ 44, 150, 151, 202.

Braunschweig: Neue Landschaftsordnung vom 12. Oktober 1832[1]).
Anhalt: Landschaftsordnung vom 18. Juli, 31. August 1859[2]).
Lippe: Verfassungsurkunde vom 6. Juli 1836[3]).
Schaumburg-Lippe: Verfassungsgesetz vom 17. November 1868[4]).
Waldeck-Pyrmont: Revidiertes Staatsgrundgesetz vom 17. August 1852[5]).
Sachsen-Meiningen: Grundgesetz für die vereinigte landschaftliche Verfassung des Herzogtums Sachsen-Meiningen vom 23. August 1829[6]).
Sachsen-Altenburg: Grundgesetz vom 29. April 1831.
Sachsen-Coburg-Gotha: Staatsgrundgesetz vom 3. Mai 1852[7]).
Reuß ä. L.: Verfassung vom 28. März 1867[8]).
Reuß j. L.: Revidiertes Staatsgrundgesetz vom 14. April 1852[9]).

---

[1]) Die Verordnung, d. erneuerte Landschaftsordnung betreffend, v. 25. Apr. 1820, enthielt d. Recht z. Bitten, Beschwerden und Vorstellungen in den §§ 24, 30, 31; der Entwurf einer rev. Landschaftsordnung v. 30. Sept. 1831 m. den §§ 126, 140 und der Verf.-Entwurf v. 27. Aug. 1832 m. den §§ 38, 106, 107, 138 erscheinen bezügl. des Bitt- und Beschwerderechtes als unmittelbare Vorläufer der endgiltigen Verfassung.

[2]) Anschließend an § 22 Satz 2 der Landschaftsordnung ist § 32 der G. O. v. 18. Juli, 31. Aug. 1859; — s. auch Verf. v. Anhalt-Dessau v. 29. Okt. 1848, wo nach § 15² das Pet.-Recht „Einzelnen und Mehreren" zustand; gem. § 57 mußten Pet. an den L. T. durch ein Mitglied desselben überreicht werden; bezügl. Anhalt-Bernburg s. Verf. v. 28. Febr. 1850 §§ 11, 74, 80.

[3]) Die V. U. v. 8. Juni 1819 sprach in § 11 den Abgeordneten d. Recht z. Bitten und Beschwerden zu.

[4]) Die Verordnung vom 15. Januar 1816 gab in § 2⁴ den Landständen das Vorschlagsrecht über Gegenstände der allgemeinen Wohlfahrt u. das Beschwerderecht, wie solches bisher auch jedem Untertanen verstattet war.

[5]) Ähnl. das Grundges. v. 23. Mai 1849, §§ 31, 66, 67.

[6]) Das Grundges. v. 19. März 1818 f. Sachsen-Hildburghausen regelte d. Beschwerderecht d. Landschaft, bezw. eines Standes in den §§ 2 lit. g u. h, 40—42, 47, 52, 53, u. das Grundges. f. Sachsen-Coburg-Meiningen v. 4. Sept. 1824 gab den Landständen ein Beschwerderecht in § 14⁵, ⁶ u. den Einzelnen d. Recht z. Bitten u. Vorstellungen an den L. T. in § 61³.

[7]) Im Dekret f. Sachsen-Coburg-Saalfeld v. 16. März 1816 war ein Bitt- u. Beschwerderecht d. Landstände vorgesehen; die Verfassung von Sachsen-Coburg-Saalfeld v. 8. Aug. 1821 enthielt in den §§ 67, 77—79 ein Bitt- u. Beschwerderecht d. Stände, Korporationen u. Einzelner, u. ähnlich den Bestimmungen des St. G. Ges. v. 1852 waren in dem St. G. Ges. f. Sachsen-Gotha v. 26. März 1849 die §§ 62¹, ², 64, 79. Das Ges. v. 1. Juni 1852 setzte d. Ges., das Pet.- u. Verf.-Recht betreffend, v. 6. April 1848 außer Kraft.

[8]) Bis dahin standen die altständischen Bestimmungen in Kraft.

[9]) Änderungen des Pet.-Rechtes enthielt das Ges. v. 20. Juni 1856; — sehr liberal, ungefähr in demselben Sinn wie das St. G. Ges. v. 1852, sprach sich auch das St. G. Ges. v. 30. Nov. 1849 in den §§ 29, 70 lit. d, 93 ff., 116, 125 ff. aus.

Schwarzburg-Sondershausen: Landesgrundgesetz vom 8. Juli 1857[1].
Schwarzburg-Rudolstadt: Grundgesetz vom 21. März 1854[2].
Hamburg: Verfassung vom 13. Oktober 1879[3].
Bremen: Verfassung vom 1. Januar 1894[4].
Lübeck: Verfassung vom 12. April 1875[5].

a) Petenten und Adressaten.

Sachsen-Weimar-Eisenach[6]: a) Landtag an den Landesfürsten; b) einzelne Staatsbürger an den Landtag.

Württemberg[7]: a) Einzelne an die Behörden, im Instanzenzug allenfalls bis zu den Ständen; b) jede Kammer bezw. der Landtagsausschuß an den Regenten.

Sachsen[8]: a) Jeder Untertan an die Behörden, schließlich an die Stände; auch unmittelbar an den Regenten; b) jedes Ständemitglied in der Kammer; c) beide Kammern gemeinsam, oder in besonderen Fällen jede einzelne an den König.

Hessen[9]: a) Einzelne und Korporationen an die Stände; b) die Stände und eine einzelne Kammer an den Großherzog.

Baden[10]: a) Einzelne Staatsbürger an die Kammern; b) beide Kammern, in gewissen Fällen jede Kammer für sich, an den Großherzog oder die Regierung.

Oldenburg[11]: a) Einzelne, Mehrere, Gemeinden (durch ihre Vorsteher) und anerkannte Genossenschaften an Behörden und den Landtag; b) Landtag an das Staatsministerium oder den Großherzog.

Braunschweig[12]: a) Einzelne und Korporationen an die Landesbehörden, die Stände und den Landesfürsten; b) Stände an die Landesregierung.

---

[1]) S. auch die Verfassungen vom 28. Dez. 1830, § 8[6], v. 24. Sept. 1841, § 51 u. v. 12. Dez. 1849, §§ 32, 125, 133, 155, 157.

[2]) Die Verordnung v. 8. Januar 1816 enthielt ein Beschwerderecht der Stände; ebenso d. Landtagsabschied v. 21. April 1821.

[3]) Liberal waren die Art. 28, 81[3] des gescheiterten Verf.-Entwurfes v. 1849 gehalten; in der Verf. v. 28. Sept. 1860 stand Art. 60[5] — s. auch Art. 88, gemäß welches Beschwerden in Verwaltungsangelegenheiten in letzter Instanz an den Senat gehen, unbeschadet d. gerichtl. Entscheidung nach Art. 89 — auf demselben Standpunkte wie Art. 60[5] der Verf. v. 1879.

[4]) Vergl. die Verf. v. 8. März 1849, Art. 11, §§ 22, 23, v. 21. Febr. 1854 u. v. 17. Nov. 1875, die das Petitionsrecht gleich oder sehr ähnlich wie die in Kraft stehende regelten.

[5]) Abweichend davon die Verf. v. 29. Dez. 1851.

[6]) §§ 4 [4], 46, 50.

[7]) §§ 36, 38, 124, 179, 188.

[8]) §§ 36, 84, 109, 110.

[9]) Art. 79, 81, 82; G. O.-Ges. v. 17. Juni 1874 §§ 51, 52.

[10]) § 67, formuliert gem. Ges. v. 20. Februar 1868.

[11]) Art. 47, §§ 1, 2; 133 § 1; 134 § 1.

[12]) §§ 38, 106, 107, 114 in der Fassung durch d. Ges. v. 20. April 1848; s. auch G. O. v. 1871 § 49.

Anhalt[1]): Gesamtlandtag, Sonderlandtage und Gesamt-Ausschuß an den Regenten.

Lippe[2]): Landstände an den Fürsten.

Schaumburg-Lippe[3]): a) Einzelne und Korporationen an den Landtag; b) Landtag an die Regierung, eventuell an den Landesherrn; c) Landtags-ausschuß an die Regierung, bezw. an den Norddeutschen Bund (!).

Waldeck-Pyrmont[4]): a) alle Staatsangehörigen an die Behörden und die Landesvertreter; b) Landtag an den Fürsten.

Sachsen-Meiningen[5]): a) Jedermann an den Landtag; b) Stände an das Ministerium und den Landesherrn.

Sachsen-Altenburg[6]): a) Jeder Landesuntertan, Korporationen und Orte an die Ortsbehörde, Staatsbehörden, event. beim Herzog, Beschwerden, an letzteren durch Vermittlung der Landschaft; wohlgemeinte Vorschläge im öffentlichen Interesse gehen an die Landschaft oder unmittelbar an den Landes-herrn; b) die Landschaft an den Herzog.

Sachsen-Koburg-Gotha[7]): a) Einzelne, Mehrere, Korporationen und Behörden petitionieren an Behörden oder die Landtage; b) Landtage und Land-tagsausschüsse an die Staatsregierung, event. an den Herzog.

Reuß ä. L.[8]): a) Jeder Staatsangehörige bei Behörden und den Ständen; b) jeder einzelne Abgeordnete im Landtag; c) der Landtag an den Landesherrn.

Reuß j. L.[9]): a) Jeder Untertan (auch jeder Angeschuldigte), Gemeinden, Körperschaften und Vereine an Behörden und den Landtag; b) Landtag an den Landesfürsten durch Vermittlung des Ministeriums; c) Landtagsausschuß an die Landesregierung.

Schwarzburg-Sondershausen[10]): a) Einzelne Staatsbürger und Korporationen an den Landtag; b) Landtag an das Ministerium oder den Fürsten; c) Landtagsausschuß an das Ministerium und den Landtag.

Schwarzburg-Rudolstadt[11]): Landtag und Landtagsausschuß an den Fürsten.

Hamburgs[12]) und Lübecks[13]) Verfassungen sprechen nur allgemein von den Rechten der Initiative und der Kontrolle, welche der Bürgerschaft, bezw. dem Bürgerausschuß zustehen.

---

[1]) §§ 22, 34, 40.
[2]) § 7.
[3]) Art. 42, 46.
[4]) §§ 33, 65.
[5]) §§ 86 V, 87 VI, 88 VII, 93 lit. c.
[6]) §§ 65, 66, 214, 215, 216.
[7]) §§ 48, 97, 132, 169.
[8]) §§ 27, 62, 66, 74, 75.
[9]) §§ 22, 24, 41, 54, 76, 77, 88, 99 lit. a, 110, 111.
[10]) §§ 55, 61, 79.
[11]) §§ 23 $_3$, 35, 43 ^{3}.
[12]) Art. 60, 61.
[13]) §§ 44, 45, 51, 69, 71.

Bremen[1]): a) Jeder, Einzelne oder Mehrere, an die zuständigen Behörden; b) Bürgerschaft Vorstellungen an den Senat.

b) Petitum.

Sachsen-Weimar-Eisenach[2]): Aller Art Mängel und Mißbräuche in Gesetzgebung und Verwaltung, Vorschläge zum Besten des Landes.

Württemberg[3]): Gesetzwidrigkeiten und Mißstände; was das allgemeine Beste erfordert.

Sachsen[4]): a) Einzelne, wegen sie selbst betreffender Ungehörigkeiten, auch über Mißbrauch der kirchlichen Gewalt; b) Stände: über alles innerhalb ihres Wirkungskreises, über Mißstände aller Art; Erlaß, Abänderung oder Aufhebung von Gesetzen.

Hessen[5]): a) Einzelne: nicht bezügl. allgem. politischer Interessen; b) Stände: um neue Gesetze, um Aufhebung oder Abänderung bestehender, alles, was ihnen geeignet scheint; Beschwerden über Mißbrauch der kirchlichen Gewalt an die Regierung.

Baden[6]): a) Einzelne: wegen Kränkung ihrer verfassungsmäßigen Gerechtsame; b) beide Kammern gemeinsam: um Vorlage eines Gesetzes; c) II. Kammer: Beschuldigung wegen einer Verletzung der Verfassung oder verfassungsmäßiger Rechte; d) I. Kammer: nur wegen Verletzung ihrer verfassungsmäßigen Rechte; andere Vorstellungen auch jede Kammer allein oder beide gemeinsam.

Oldenburg[7]): a) Einzelne und Gemeinschaften: Bitten und Beschwerden ohne gesetzliche Begrenzung der causa; b) Landtag: in allen Staatsangelegenheiten, Wünsche, Vorstellungen oder Beschwerden.

Braunschweig[8]): a) jedermann: Bitten in seinen Angelegenheiten und Beschwerden wegen gesetz- und ordnungswidrigen Verfahrens; b) Stände: wegen Mängel, Mißbräuche und Gesetzesverletzungen.

Anhalt[9]): „Beschwerden".

Lippe[10]): Erinnerungen und Anzeigen wegen Mißbräuche der Verwaltung, oder Verbrechen einzelner Staatsdiener.

---

[1]) §§ 14, 61, 64, 65.

[2]) §§ 4[4], 45, 46, 49.

[3]) §§ 36, 124; Eingeengt d. d. Ges. v. 16. Dezemb. 1876 u. 12. Aug. 1879; Ges. v. 28. Juni 1876 schuf die Justizbeschwerde.

[4]) §§ 36, 58, 84, 109, 110; Ges. Initiative d. Ges. v. 31. März 1849 gewährt.

[5]) Art. 42, 76, 79, 80, 81; G. O.-Ges. v. 17. Juni 1874, Art. 19 verleiht den Ständen d. Ges. Initiative, s. a. Art. 23; über d. Verhältnis v. Verf. Art. 81 zu Art. 1 d. Ges. v. 16. März 1848, das Pet.- u. Verf.-Recht betreff., („der Art. 81 der Verf.-Urk. ist hinsichtlich aller darin enthaltenen Beschränkungen des Pet.-Rechts aufgehoben") s. Calker a. a. O.

[6]) § 67; Ges. Initiative d. Ges. v. 21. Dezemb. 1869 Art. 5 jeder Kammer gegeben.

[7]) Art. 47, §§ 1, 2; 133 § 1; 134 § 1.

[8]) §§ 38, 106, 107; § 105 gibt eine Art Gesetzesinitiative.

[9]) §§ 22, 34, 40.

[10]) § 7.

Schaumburg-Lippe[1]): a) Einzelne „petitionieren"; b) Landtag: wegen Mißstände in der Verwaltung; c) Landtagsausschuß: wegen Verfassungsverletzungen, bes. wegen Verzögerung der Landtagswahlen oder der Wiedereinberufung des Landtages.

Waldeck-Pyrmont[2]): a) Staatsangehörige „bitten" und „beschweren" sich (petitionieren); b) Landtag: Anträge zu Gesetzesvorlagen, Adressen, Beschwerden und Bitten in allen Landtagsangelegenheiten.

Sachsen-Meiningen[3]): a) Jedermann: über Verwaltungsmißbräuche, auch zu „bitten" berechtigt; b) Stände: Wünsche für Vervollkommung der Gesetzgebung, Beschwerden über Verwaltungsmißbräuche und gegen untergeordnete Beamte.

Sachsen-Altenburg[4]): a) Untertanen: Beschwerden über gesetz- und ordnungswidriges Verfahren von Behörden, über Verhältnisse einer Gemeinde, Wünsche zur Beförderung des Gesamtwohls; b) Landschaft: Mängel in der Gesetzgebung und allgemeine Wünsche zu deren Abstellung; Regelwidrigkeiten in der Verwaltung; der Klage gegen höhere Staatsbeamte hat die Beschwerde beim Landesherrn vorauszugehen.

Sachsen-Coburg-Gotha[5]): Wünsche zur Beförderung der Landeswohlfahrt, Beschwerden wegen Mißstände und Gesetzesverletzungen; der Klage gegen Staatsbeamte hat die Beschwerde beim Herzog vorauszugehen; Einzelne beschweren sich über widerfahrene Beeinträchtigungen.

Reuß ä. L.[6]): a) Einzelne beschweren sich über gesetz- und ordnungswidriges Verfahren; b) jeder Abgeordnete kann Wünsche und Anträge vorbringen; c) die Landesvertretung hat ein Beschwerderecht gegen Staatsdiener wegen Gesetzesverletzungen und Mißbräuche innerhalb der Angelegenheiten ihres Wirkungskreises und kann da auch Wünsche und Anträge auch in Gesetzesfragen vorbringen.

Reuß j. L.[7]): a) Untertanen: in ihrem Interesse wegen Rechtsverletzungen, Gesetz- und Ordnungswidrigkeit; auch Wünsche; b) Landtag: über Mißbräuche, wegen Unzweckmäßigkeit einer Verordnung oder anderer Maßregeln höherer Behörden; hat auch ein Bitt- und Adreßrecht; c) Landtagsausschuß; Recht der Anzeige, der Vorstellung und Beschwerde.

---

[1]) Art. 42, 46.

[2]) §§ 33, 65, 67; § 65 enthält ein abgeschwächtes Recht zur Gesetzesinitiative.

[3]) §§ 86 V, enthält auch die Gesetzesinitiative der Stände, 87 VI, 88 VII, 93 lit. c.

[4]) §§ 37, 65, 66, 214, 215. Gesetzesvorschläge gehen von der Staatsregierung aus, § 214.

[5]) §§ 97, 132, 133, 169; Recht d. Gesetzesinitiative (§ 105) konkurriert mit der Befugnis in Gesetzesangelegenheiten Wünsche und Anliegen vorzubringen (§ 132[4]).

[6]) §§ 27, 62, 66, 74, 75; § 66 erster Satz: Gesetzentwürfe können nur von dem Landesherrn durch die Regierung an den Landtag, nicht von diesem an den Landesherrn gebracht werden.

[7]) §§ 22, 23, 24, 54 lit. d, 76, 88, 99 lit. a, 110.

Schwarzburg-Sondershausen[1]): a) Einzelne erheben Vorstellungen, Beschwerden und Petitionen; b) Landtag: Beschwerden über Mängel und Mißbräuche in Verwaltung und Rechtspflege, Wünsche und Anträge auf Beförderung der Landeswohlfahrt; c) Landtagsausschuß: Anträge bezügl. Mißstände in der Finanzverwaltung.

Schwarzburg-Rudolstadt[2]): a) Landtag: Beschwerde über Mißstände in Justiz und Verwaltung, wegen Kränkung verfassungsmäßiger Rechte des Landes, staatsbürgerlicher Rechte einzelner Untertanen; Wünsche zum allgemeinen Besten und Anträge auf Erlaß von Gesetzen; b) Landtagsausschuß: Beschwerde wegen Verfassungswidrigkeiten; Landtagsvorstand kann auf Berufung des Landtages oder des Ausschusses antragen.

Bremen[3]): a) Einzelne: „Bitten" und „Beschwerden" allgemein; b) Bürgerschaft wacht über die Aufrechterhaltung der Verfassung, der Gesetze und Staatseinrichtungen und deren zeitgemäße Entwicklung, wirkt auf die Beseitigung von Mängeln hin und prüft sowohl die Zweckmäßigkeit als auch die Gesetzmäßigkeit der von dem Senat oder dessen Behörden erlassenen Polizeivorschriften.

c) Formvorschriften.

Sachsen-Weimar-Eisenach[4]): a) eine in Beschlußform gefaßte Beschwerde des Landtages wird durch seinen Vorstand überreicht; Einzelne petitionieren schriftlich; Überreichung durch Deputationen ist unstatthaft.

Württemberg[5]): a) Einzelpetitionen schriftlich; b) ständische Petitionen vermittelt das Staatsministerium.

Sachsen[6]): a) Einzelne schriftlich, respektvoll, im eigenen Namen; für Dritte mit giltiger Vollmacht; klar, an die Stände; b) Stände in geeigneter Form.

Hessen[7]): a) Einzelne mit Nachweis des Instanzenzuges; b) Stände durch Adressen oder Deputationen; einzelne Kammer auf dem Weg der gewöhnlichen Mitteilung.

Baden[8]): a) Einzelner petitioniert schriftlich mit Nachweis des Instanzenzuges; b) Kammern in Beschlußform; Beschlüsse wegen Verfassungsverletzungen sind mit $^2/_3$ Mehrheit zu fassen.

Oldenburg[9]): An die Kammern schriftlich nach Instanzenzug, nicht mündlich oder persönlich.

Braunschweig[10]): Einzelne schriftlich.

---

[1]) §§ 55, 61, 79.
[2]) §§ 35, 43[3].
[3]) §§ 14, 64, 65.
[4]) §§ 45, 46, 50.
[5]) §§ 36, 38, 126; Verf.-Ges. v. 1. Juli 1876 Art. 6.
[6]) §§ 36, 109; Landtagsordnung v. 12. Okt. 1874 § 23.
[7]) Art. 81, 82; G. O.-Ges. v. 17. Juni 1874 Art. 51, 52.
[8]) §§ 67, 67a.
[9]) Art. 134 § 1, 135.
[10]) § 38.

Waldeck-Pyrmont[1]): Petitionen der Staatsangehörigen schriftlich und nicht persönlich dem Landtag übergeben.

Sachsen-Meiningen[2]): Die schriftlichen Eingaben an den Landtag werden vorgelesen; ständige Petitionskommission, die mündlich oder schriftlich Bericht erstattet.

Sachsen-Altenburg[3]): a) Untertanen schriftlich; b) Landschaft in Beschlußform; Petitionen im Landtag sind schriftlich dem Präsidenten zu übermitteln.

Sachsen-Coburg-Gotha[4]): Petitionen unter einem Gesamtnamen sind nur Behörden und Korporationen gestattet; Einzelne petitionieren schriftlich und halten den Instanzenzug ein.

Reuß ä. L.[5]): a) Einzelne schriftlich, an die Stände mit Nachweis des Instanzenzuges; b) die Landesvertretung in Beschlußform und in „geeigneter Form".

Reuß j. L.[6]): Beschwerden und Bitten an den Landtag unmittelbar beim Landtagsdirektorium eingereicht oder durch einen Abgeordneten; nicht persönlich überreicht.

Schwarzburg-Sondershausen[7]): Nichtmitglieder petitionieren an den Landtag schriftlich zu Händen des Präsidenten.

d) Besondere Bestimmungen.

Sachsen-Weimar-Eisenach[8]): Übernimmt ein Abgeordneter Aufträge zu Vorstellungen, so geschieht dies unbeschadet der Freiheit seiner Meinung und Stimme; Volksvertreter dürfen sich in dieser Eigenschaft nicht unmittelbar an den Landesfürsten wenden; begründeten Beschwerden hat der Landesfürst stattzugeben, der gegen den Schuldigen Bestrafung beim Staatsgericht beantragen kann. Der Landtag ist vom Erfolg seiner Beschwerdeführung in Kenntnis zu setzen.

Württemberg[9]): Abweisung von Beschwerden ist mit Gründen zu versehen; neben der Gesetzesinitiative steht den Ständen das Recht zu, um neue Gesetze oder um Aufhebung und Abänderung bestehender zu petitionieren.

Sachsen[10]): Petenten sind von der Erledigung zu verständigen; Beschwerden, die bei den Ständen einlaufen, können an die kompetente Behörde abgegeben oder von ihnen zur eigenen Sache gemacht werden; aus materiellen Gründen von einem Landtag abgewiesene Petitionen können von demselben Landtag ohne Anführung neuer Tatsachen nicht wiederholt werden; unzulässige Petitionen kommen einfach zu den Akten.

---

1) §§ 33, 67.
2) § 93 lit. c; G. O.-Ges. v. 23. Apr. 1868, §§ 13, 14, 15.
3) §§ 65, 216, 238.
4) §§ 48, 133.
5) §§ 27, 74, 76.
6) § 79.
7) § 61.
8) §§ 17^3, 45, 50.
9) §§ 37, 172; Ges. Initiative verlieh das Verf.-Ges. v. 23. Juni 1874.
10) §§ 36, 111; Landtagsordnung v. 12. Okt. 1874, §§ 23, 24.

Hessen[1]): Bei den Ständen Vorberatung der Petitionen durch Ausschüsse.

Baden[2]): Verordnungen, worinnen Bestimmungen eingeflossen, wodurch das Zustimmungsrecht der Kammern verletzt wurde, sind auf die gegründete Beschwerde hin außer Wirksamkeit zu setzen.

Oldenburg[3]): a) Abschlägige Verfügungen der Behörden sind mit Gründen zu versehen; die von Unterbehörden zwecks Entscheidung eingegangenen Berichte sollen dem Beschwerdeführer auf Verlangen mitgeteilt werden; b) Abstellung begründeter Landtagsbeschwerden soll ohne Verzug geschehen, jedenfalls ist ihr Erfolg zu eröffnen.

Braunschweig[4]): Petitionen sind von der obersten Staatsbehörde unmittelbar zu bescheiden; an die Stände mit Nachweis des Instanzenzuges und müssen öffentlich beglaubigt sein.

Anhalt[5]): Einzelne Stände haben ein Beschwerderecht gegen Beschlüsse der Mehrheit.

Lippe[6]): Das Resultat der Anzeigen ist den Landständen auf dem nächstfolgenden Landtag bekannt zu geben.

Schaumburg-Lippe[7]): Landtag kann wegen eingehender Petitionen in Kommunikation mit der Regierung treten.

Waldeck-Pyrmont[8]): Staatsangehörige petitionieren im Instanzenzug; Deputationen an den Landtag unzulässig.

Sachsen-Meiningen[9]): Petitionen an den Landtag muß ein Abgeordneter unterstützen, um sie zur Beratung zu bringen; Petitionen des Landtages sind sorgfältig zu prüfen und ist darüber auf Verlangen Auskunft zu erteilen; begründete Beschwerden sind abzustellen; der Anklage gegen untergeordnete Beamte hat die Beschwerde an das Ministerium voranzugehen.

Sachsen-Altenburg[10]): a) Geistliche erheben gegen richterliche Erkenntnisse des Konsistoriums Vorstellungen binnen drei Wochen beim Landesherrn; b) Beschwerdeführer ist im Falle der Abweisung seiner Beschwerde zu belehren; c) Beschwerden haben den Instanzenzug einzuhalten; d) Mißbrauch der Beschwerdeführung ist strafbar und zieht Kostenersatz nach sich.

Sachsen-Coburg-Gotha[11]): Aktives Militär und Beurlaubte petitionieren nach Maßgabe der Disziplinarvorschriften.

---

[1]) G. O.-Ges. v. 17. Juni 1874 Art. 23 [3, 4].

[2]) § 67.

[3]) Art. 47, §§ 3, 4; 133, § 2; 134, § 2.

[4]) §§ 38, 114; G. O.-Ges. v. 30. Mai 1871 § 48.

[5]) § 22.

[6]) § 7.

[7]) Art. 42.

[8]) §§ 33, 67; Verf. 1849 § 31: Bitt- u. Beschwerderecht d. Militärs d. d. Disziplinarvorschriften bestimmt.

[9]) §§ 86 V, 87 VI, 88 VII, 93 lit. c.

[10]) §§ 65, 147, 216.

[11]) § 48.

Reuß ä. L.[1]): Beschwerden über kirchliche und Schulbeamte sind besonders vorgesehen; jeder Abgeordnete kann nur Wünsche und Beschwerden aus seinem Wahlbezirk vorbringen und befürworten; das Ergebnis der Beschwerdeführung ist dem Landtag durch die Regierung zu eröffnen.

Reuß j. L.[2]): a) Untertanen beschweren sich im Instanzenzug, bei Rechtsverletzungen auch konkurrierend mit der Klage; b) die Eingaben der Volksvertretung sind zu prüfen, begründeten Beschwerden ist abzuhelfen; auf jeden Fall ist Auskunft zu erteilen.

Schwarzburg-Sondershausen[3]): Gegründete Beschwerden sind abzustellen.

Bremen[4]): Der bewaffneten Macht steht das Petitionsrecht nur innerhalb des Rahmens der militärischen Disziplinarvorschriften zu; auf Bitten und Beschwerden sind die Bescheide auf Verlangen schriftlich zu erlassen, im Falle der Abweisung mit Gründen zu versehen; bei Beratung und Entscheidung über Beschwerden, welche über Verfügungen oder Unterlassungen der zu einzelnen Geschäftszweigen berufenen Mitglieder des Senats bei demselben erhoben werden, dürfen die dabei beteiligten Mitglieder nicht zugegen sein.

Anhang.

a) Hannover.

Nach dem wechselvollen Schicksal des Staates während der napoleonischen Zeit, da auch mehrere hannöverische Provinzen mit dem neugestifteten Königreich Westfalen[5]) vereinigt waren, wurde am 5. Dezember 1814 die alte landständische Verfassung wieder hergestellt, und durch das Patent vom 7. Dezember 1819 der bisher provisorische allgemeine Landtag definitiv, dem nach § 6 auch das den Ständen seit altersher zustehende Recht verliehen wurde, über jene Gegenstände, die in die Kompetenz der Ständeversammlung fallen, Vorstellungen beim König zu erheben. Gesuche und Reklamationen der Untertanen an die Administrative fanden Berücksichtigung im Edikt vom 12. Oktober 1822, Teil III, in der Verordnung vom 18. April 1823, §§ 1, 18[5] und im Edikt vom selben Tage, §§ 28, 38, und das Reglement für die allgemeine Ständeversammlung vom 23. Dezember 1829, das gewissermaßen eine Ergänzung des Patentes von 1819 darstellte, regelte in § 19 u. a. die Behandlung der „an die Stände gelangenden Gesuche und Vorstellungen einzelner Korporationen und Individuen". Sehr ausführlich behandelte der

---

[1]) §§ 50, 63, 76.

[2]) §§ 22, 23, 77, 88, 111, 112; gemäß § 110 ist wegen des Vorwurfes der „Unzweckmäßigkeit" behördlicher Verfügungen nur die Beschwerde, nicht aber die Anklage zulässig.

[3]) § 55.

[4]) §§ 14, 35 Abs. 4.

[5]) Die Verfassung des Königreichs Westfalen vom 15. November 1807 war ein Kind napoleonischen Geistes, machte die Minister verantwortlich (§ 20) und teilte den Ständen und Untertanen nur ein Mindestmaß von Befugnissen zu; Art. 2 des Ergänzungsstatutes vom 23. Dezember 1808 erwähnte Gnadengesuche an das Justizministerium.

Verfassungsentwurf vom 15. November 1831 das Petitionsrecht. Der Inhalt von Kap. III § 12 war: A) Jedermann steht das schriftlich zu übende Beschwerderecht über ihn treffendes gesetz- und ordnungswidriges Verfahren einer Behörde oder über die Verzögerung der Entscheidung in seiner Angelegenheit, im Instanzenzug bis zur höchsten Behörde zu; B) schriftliche Bitten an die hohen und höchsten Landesbehörden müssen a) mit der eigenhändigen Unterschrift der Bittsteller und Verfasser versehen sein; b) solche in Gemeinde- oder Verfassungsangelegenheiten können nur von Landeseinwohnern, die das fünfundzwanzigste Lebensjahr vollendeten, unterzeichnet werden und sind wenigstens von einem Vorsteher der Gemeinde, aus welcher die Bitte ausgeht, zu beglaubigen; c) mehrere Gemeinden oder Korporationen dürfen über Angelegenheiten, die ihnen nicht verfassungsmäßig gemeinsam sind, auch keine gemeinschaftlichen Gesuche übergeben; d) Eingaben an die allgemeine Ständeversammlung können nie persönlich überreicht werden, Bittschriften an andere Organe nur durch höchstens drei Personen; das Erscheinen einer größeren Anzahl wird als Versuch zur Unruhestiftung geahndet; e) Bittschriften, die nicht den gestellten Anforderungen entsprechen, werden als nicht übergeben betrachtet.

Provinziallandschaften (Kap. VI, § 3) richten wegen Mängel oder Mißbräuche in der Provinzialverwaltung Wünsche, Vorstellungen und Beschwerden an den König, das Kabinettsministerium oder die Provinzialregierungsbehörde. Ein ähnliches, ihrer Stellung entsprechendes Recht besaß die allgemeine Ständeversammlung (Kap. VI, § 14). Das aus dem Entwurfe erwachsende Grundgesetz vom 26. September 1833 (§§ 39, 51, 78, 90), ferner die Verfassungsentwürfe vom 18. Februar 1838 (§§ 33, 39, 61, 100, 101) und von 1840 (§§ 39, 79, 110, 115, 116) standen, soweit sie auf das Petitionsrecht bezugnahmen, prinzipiell auf dem Standpunkte, der auch in der Konstitution 1840/48 eingenommen wurde, so daß es genügt, allein die in dieser enthaltenen Bestimmungen über Bitten und Beschwerden zu besprechen.

Das Landesverfassungsgesetz vom 6. August 1840 mit den Änderungen des Gesetzes vom 5. September 1848 gewährte jedem Landesuntertanen das Recht, in angemessener Form und unter Beobachtung der darüber erlassenen und noch zu erlassenden Vorschriften, Gesuche oder Bitten an den König, an die allgemeine Ständeversammlung, an die Provinziallandschaften und an die Landesbehörden zu bringen. Ebenso konnte Jeder — nicht nur ein Landesangehöriger — in seinen Angelegenheiten über gesetz- und ordnungswidriges Verfahren einer Behörde oder über Verzögerung einer Entscheidung bei der unmittelbar vorgesetzten Behörde Beschwerde führen und dieselbe bis zur höchsten Behörde verfolgen (§ 45). Des weiteren bestimmte § 126, daß die allgemeinen Stände schriftliche Gesuche, Beschwerden und Vorstellungen, nicht aber Deputationen von Körperschaften, annehmen und darüber Beschlüsse fassen, sowie den Bittstellern davon durch Protokollauszüge Kenntnis geben können.

Jede Kammer für sich hat das Recht zur Adresse an den König auf die Thronrede hin; Bitten dürfen aber nur von den beiden Kammern gemeinschaftlich ausgehen (§ 120 Abs. 2), ebenso wie Beschwerden und Wünsche an den König in Beziehung auf Landesangelegenheiten, insbesondere über Mängel und Mißbräuche in der Rechtspflege oder Verwaltung (§ 125). Ferner war die allgemeine Ständeversammlung befugt — konkurrierend mit einem Klagerecht

wegen Verfassungsverletzungen —, sich über die Minister beim König zu beschweren, welcher allenfalls die Entlassung des Schuldigen veranlassen soll (§§ 102, 151 Abs. 4 und 5).

Über Beschwerden gegen Gemeindeverwaltungen entscheidet die Verwaltungsbehörde (§ 58 Abs. 2).

Die Geschäftsordnung für die allgemeine Ständeversammlung vom 7. Februar 1850[1]) regelte das Petitionsverfahren für die Kammer in § 67.

b) Kurhessen.

Der nichtrealisierte Verfassungsentwurf vom 16. Februar 1816, der an Stelle der altständischen Verfassung treten sollte, gab in Kap. IV den Landständen das Recht, zwecks Erlaß oder Abänderung von Gesetzen Wünsche an den Regenten zu bringen (§ 6), und ihm in dieser Form auch Beschwerden einzelner Untertanen, soweit sie nicht in die Kompetenz der Gerichte fielen, zu übermitteln (§ 7); die Erledigung sollte „baldmöglichst" durch eine „Resolution" erfolgen (§ 8). Die Adressen und Petitionen an den Regenten waren in das Landtagsprotokoll einzutragen, vom Präsidenten zu unterzeichnen und durch die Landtagskommission dem Adressaten zuzustellen; durch die Landtagskommission hatten die darauf erteilten Resolutionen wieder zurückzugehen. Petitionsausschüsse waren möglich (Anlage B, §§ 7, 8, 9).

Die Organisationsurkunde vom 29. Juni 1821 sah von der Institution von Landständen ganz ab; Beschwerden über solche Verfügungen der oberen Verwaltungs- oder Finanzbehörden, wogegen der Weg Rechtens entweder gar nicht, oder doch nicht mit aufschiebender Wirkung zulässig war, kamen in den Sitzungen des versammelten Staatsministeriums zum Vortrage (§ 15); zur A. H. Einsicht geeignete Berichte, Gesuche und Eingaben empfing das geheime Kabinett, und dessen Chef hatte dem Regenten darüber Vortrag zu erstatten (§§ 31, 32). Beschwerden über die Administrativ- und Disziplinarpolizei, wenn die Behörden unmittelbar unter der Regierung stehen, wurden bei dieser angebracht (§ 91).

Im Verfassungsentwurf vom 7. Oktober 1830 kehrte in den §§ 27, 28 und 29 das Wesen der Bitten und Beschwerden auf die Prinzipien des Entwurfes vom Jahre 1816 zurück; die endlich im Anschluß daran, im Vereine mit den Ständen geschaffene Verfassung vom 5. Januar 1831 verlieh jedem Untertanen ein Beschwerderecht gegen ein verfassungs-, gesetz- oder ordnungswidriges Benehmen oder Verfahren einer öffentlichen Behörde, wenn seine Interessen benachteilt wurden. Die Beschwerde geht an die der beanstandeten Behörde vorgesetzten und kann bis zur höchsten verfolgt werden. Wird die Beschwerde unbegründet gefunden, so ist der Beschwerdeführer mit Angabe der Gründe von der Entscheidung zu verständigen. Daneben steht allenfalls die gerichtliche Klage offen, und in geeigneten, wichtigeren Fällen die Inanspruchnahme der Verwendung der Landstände (§ 35), die an sie gelangende besondere Anliegen weiterbefördern können (§ 73). Solche Anliegen sind begründete Bitten und Beschwerden einzelner Untertanen, ganzer Klassen derselben oder Körperschaften, soweit sie auf verfassungsmäßig gegebenem Wege keine Abhilfe fanden; sie

---

[1]) S. auch § 67 der Geschäftsordnung vom 4. Sept. 1840.

werden an die einschlägige höchste Behörde oder an den Landesherrn selbst geleitet. Auch sind die Stände dazu kompetent, Beschwerden über wahrgenommene Mißbräuche in der Landesverwaltung oder der Rechtspflege zu erheben, und begründeten Vorstellungen soll ohne Verzug abgeholfen werden (§ 99).

Dieselben Prinzipien verfolgte die Verfassungsurkunde vom 13. April 1852, die auf Verordnungswege erlassen wurde (§§ 24, 55, 77). Das Verfahren in der Kammer hatte sich nach den §§ 14, 35 und 39 der Geschäftsordnung für die Landstände vom 13. April 1852 zu gestalten. Im Anschluß an den Bundesbeschluß vom 24. Mai 1862 wurde die Verfassung von 1831 durch die landesherrliche Verkündigung vom 21. Juni 1862 mit einigen Änderungen, die das Petitionsrecht nicht berührten, abermals in Kraft gesetzt.

c) Schleswig-Holstein-Lauenburg[1]).

Das Herzogtum Holstein, das bis zur Auflösung des alten deutschen Reiches zu Deutschland gehörte, hatte bis zum Jahre 1712 gemeinschaftliche Landtage mit dem Herzogtum Schleswig, das nicht zum deutschen Reiche gehörte und 1815 auch nicht in den deutschen Staatenbund aufgenommen war. Im Jahre 1712 waren die Stände der beiden Länder zwar nicht aufgehoben worden — wie es 1660 den Reichsständen des Königreichs Dänemark geschehen war — aber seit dieser Zeit wurde kein Landtag mehr in Kiel abgehalten. Nach Auflösung des deutschen Reiches und der Stiftung des Rheinbundes verleibte am 9. September 1806 der König von Dänemark auch das Herzogtum Schleswig in die dänische Monarchie ein, trat jedoch auf dem Wiener Kongreß für Holstein dem deutschen Staatenbund bei. Im Kieler Frieden vom 6. Januar 1814 hatte Dänemark den größten Teil des Herzogtums Lauenburg erworben und der König gewährleistete den Ständen und Untertanen alle hergebrachten Rechte und Freiheiten, namentlich den Prinzipalrezeß vom 15. September 1702.

Auf Betreiben des holsteinischen Adels, die alte Verfassung wieder in Kraft treten zu lassen, erließ der König von Dänemark eine Verordnung zur Einführung einer neuen landständischen Verfassung (9. August 1816) für Holstein, deren Realisierung aber auf sich warten ließ. Die Bitte der holsteinischen Prälaten und Ritterschaft um Schutz der deutschen Bundesversammlung für die alte landständische Verfassung wurde durch Beschluß vom 27. November 1823 abgewiesen, da die alte Verfassung Holsteins nicht in anerkannter Wirksamkeit bestand, was zur Garantieerteilung nach Art. LXVI W. S. A. notwendig gewesen wäre.

Eine Adresse der Prälaten und der Ritterschaft von Schleswig und Holstein reklamierte am 22. November 1830 von Kiel aus beim König den Erlaß einer Verfassung, worauf aus Kopenhagen eine sehr gewundene, wenn auch zustimmende Antwort eintraf.

---

[1]) Zum Teil wörtlich anschließend an Meyer-Anschütz, Staatsrecht; Pölitz-Bülau, Verfassungen des teutschen Staatenbundes, S. 723 ff; Pölitz-Bülau, die europäischen Verfassungen, 4. Bd., 1. T., S. 242 ff; Zachariä, die deutschen Verfassungsgesetze, S. 417 ff; ders. in der ersten Fortsetzung davon, 1858, S. 138 ff.

Der König gedachte eine Konstitution nach dem Muster der preußischen Gesetze von 1823 zu geben, wogegen die Stände in der Adresse vom 7. April 1831 protestierten und sich darauf beriefen, daß ihre alte Verfassung noch nicht aufgehoben sei, und diese zur Grundlage für Reformen gewählt werden solle, und daß die Prälaten und die Ritterschaft den Konstitutionsberatungen beigezogen werden möchten. Eine Resolution des Königs vom 27. Mai 1831 wies das Begehren ab und das kgl. Dekret vom nächstfolgenden Tage verkündete u. a., daß Schleswig und Holstein getrennte Provinzialstände erhalten würden, die auch das Recht zu Bitten und Beschwerden, welche auf das spezielle Wohl und Interesse des ganzen Herzogtums oder eines Teiles desselben Beziehung haben, besäßen. Der König werde darüber dann beschließen.

An das Dekret anknüpfend berieten Regierung und Notabeln über die Verfassung, und so kam die Verordnung wegen näherer Regulierung der ständischen Verhältnisse in dem Herzogtume Schleswig bezw. Holstein zustande (15. Mai 1834). Sie stellte einen Übergang zur Repräsentativverfassung dar. § 59 sagte, daß kein Abgeordneter von seinen Wählern bindende Instruktionen annehmen dürfe, aber die Bewohner eines Wahldistrikts könnten verlangen, daß ihr Abgeordneter sie betreffende Bitten und Beschwerden der Versammlung vorlege und selbige soweit unterstütze und rechtfertige, als es mit seiner Überzeugung übereinstimme; in § 78 hieß es, daß Bitten und Beschwerden Einzelner von der ständischen Versammlung sofort an die betreffenden Behörden oder an den König unmittelbar zu weisen seien. Wenn aber Mitglieder von Bedrückungen einzelner Individuen bestimmte Überzeugung erhielten, so können sie bei der Versammlung mit gehörig konstatierter Anzeige darauf antragen, daß selbige sich für die Abstellung beim König verwende.

Die Verfassung wurde, auch nach Erlaß des „offenen Briefs" vom 8. Juli 1846 insbesondere in betreff des verletzten ständischen Petitionsrechtes, von der deutschen Bundesversammlung (Beschluß vom 17. September 1846) in Schutz genommen.

Das Jahr 1848 brachte die vom deutschen Bund für legitim erkannte Erhebung der Herzogtümer gegen das revolutionäre Regiment in Kopenhagen, und ihre Vereinigung unter einer gemeinsamen provisorischen Regierung und einer vereinigten schleswig-holsteinischen Ständeversammlung. Eine Frucht davon war das Staatsgrundgesetz für die Herzogtümer Schleswig-Holstein vom 15. September 1848. Nach Art. 20 hatte jeder Staatsbürger das Recht, sich mit Bitten und Beschwerden schriftlich an den Herzog, an die Landesversammlung und an die Behörden zu wenden. Dieses Recht konnte von Einzelnen oder Mehreren gemeinschaftlich ausgeübt werden, unter einem Gesamtnamen aber nur von Behörden und Korporationen. Die Landesversammlung (Art. 97) — an welche Bittschriften weder persönlich noch durch Deputationen überreicht werden durften — war berechtigt, Bitten den Ministern zu überweisen, welche verbunden waren, über deren Inhalt Auskunft zu erteilen, wenn die Landesversammlung es verlangte.

Ein „Adreßrecht" verlieh ausdrücklich Art. 72.

Auch in Lauenburg war 1849 ein neues Landesgrundgesetz eingeführt worden.

Durch die Vorgänge der Jahre 1851 bis 1853 wurden Holstein und Lauenburg mit Zustimmung des deutschen Bundes in den „Dänischen Gesamtstaat“ aufgenommen und im Anschluß daran erflossen:

1. das Verfassungspatent für das Herzogtum Lauenburg vom 20. Dezember 1853, das in § 21 „die wohlhergebrachten Rechte des Landes sowohl, wie der einzelnen Landstände“ bestätigte;

2. in Schleswig und Holstein sollten gemäß der Kgl. Bekanntmachung vom 28. Januar 1852 die beratenden Provinzialstände fortbestehen, bis sie durch Vertretungen mit beschließender Stimme ersetzt seien:

a) in Schleswig wurden die Vertretungen durch Verordnung vom 15. Februar 1854 eingeführt;

b) in Holstein durch Verordnung vom 11. Juni 1854. Darin ordneten ausführlich die §§ 7 und 17 das Petitionsrecht der Untertanen und der Stände.

Beide Verordnungen verletzten die Rechte der Stände, was noch entschiedener geschah durch die Verordnung, betreffend die Verfassung der dänischen Monarchie für deren gemeinschaftliche Angelegenheiten, vom 26. Juli 1854 (ihr § 27 berechtigte den Reichsrat, in betreff gemeinschaftlicher Angelegenheiten Anträge und Beschwerden beim König einzureichen), ferner durch das Verfassungsgesetz vom 2. Oktober 1855 (dessen § 46 gleichlautend mit § 27 der eben erwähnten Verordnung) und durch die Bekanntmachung, betreffend eine nähere Bestimmung der besonderen Angelegenheiten des Herzogtums Holstein, vom 23. Juni 1856.

Der Bundesbeschluß vom 11. Februar 1858 sprach allen diesen Gesetzen für Holstein und Lauenburg die verfassungsmäßige Wirksamkeit ab und forderte die dänische Regierung auf, einen den Bundesgesetzen und erteilten Zusicherungen entsprechenden Zustand herbeizuführen. Da in der Folgezeit von Dänemark keine befriedigende Remedur geschaffen, die verfassungsmäßige Verbindung der beiden Herzogtümer nicht realisiert wurde und die holsteinischen Stände sich beschwerten, so wurde am 1. Oktober 1863 die Bundesexektion beschlossen; die weiteren Ereignisse sind bekannt.

d) Hohenzollern-Hechingen und Hohenzollern-Sigmaringen.

In Hohenzollern-Sigmaringen gab es keine ständische Verfassung, wohl aber existierte in Hohenzollern-Hechingen ein Landesvergleich, ein Grundvertrag, vom 26. Juni 1798. Dieser „Landesvergleich“ beendete einen vieljährigen Streit zwischen Landesherrschaft und Untertanen, der sich übrigens nicht um politische Fragen drehte, und rief eine einfache, in ihrem Wirkungskreis beschränkte Landesdeputation ins Leben, deren Kompetenz durch die Wahlordnung vom 1. Februar 1835 erweitert wurde[1]). Danach war

[1]) S. Pölitz-Bülau, die europäischen Verfassungen, IV./1., S. 332; nach den allgemeinen Angaben über die Kompetenz der Landesdeputation vor 1835, wie sie bei Pölitz-Bülau, die Verfassungen des teutschen Bundesstaates, II. S. 1071 in Anschluß an Crome zu finden sind, waren die 12 Landesrepräsentanten anscheinend auch zur Erhebung von Beschwerden und zum Vorbringen von Wünschen befugt.

die Landesdeputation das einzige gesetzliche Organ des Landes, um die Wünsche und Anträge desselben an den Regenten gelangen zu lassen (§ 44); sie konnte sich jederzeit im Interesse des ganzen Landes mit Vorstellungen an den Landesfürsten wenden und ihm diese Vorstellungen durch ihren Vorstand und zwei Abgeordnete überreichen oder eröffnen (§§ 54, 55). Den Landesdeputierten war es gestattet, in dringenden Fällen den Regenten zu ersuchen, eine außerordentliche Versammlung einzuberufen (§ 57).

In Hohenzollern-Sigmaringen beschäftigten sich sowohl der Entwurf einer Verfassungsurkunde im Jahre 1832, wie auch die Verfassungsurkunde vom 11. Juli 1833 selbst sehr eingehend mit dem Rechte zu Bitten und Beschwerden; prinzipiell standen beide Dokumente auf derselben Basis. Gemäß der Konstitution §§ 30—32, 70, 152 und 176[1]) konnten Einzelne und Korporationen, Anträge, Beschwerden, Eingaben und Gesuche an Behörden, und in letzter Instanz an die Ständeversammlung — wo in der Regel darüber Bericht erstattet wurde — bringen; sie hatten Mißstände oder Interessen der inneren Landesangelegenheiten zum Gegenstand zu nehmen, und der Petent war von ihrer Erledigung zu verständigen. Nach den §§ 66 lit. e, 67, 70, 175, 176[2]) ersetzte dem Landtag die mangelnde Gesetzesiniative die Befugnis zu Vorstellungen an den Regenten; außerdem waren die Stände zur Einbringung von Gesuchen und zu Beschwerden über Mißbräuche aller Art kompetent; die Vorstellungen gelangten gewöhnlich durch den Landtagskommissar an die Regierung, durch eine Deputation an den Fürsten; dem Landtag war die Erledigung bekannt zu geben. § 182 lit. e[3]) statuierte ein ähnliches Recht für den Landtagsausschuß; im Sinne des § 36[4]) gingen Beschwerden über Mißbrauch der Amtsbefugnisse der Geistlichkeit an die weltliche Behörde.

Seit dem 7. Dezember 1849 gilt in den beiden Hohenzollern'schen Landen die preußische Verfassung.

e) Hessen-Homburg.

Die erste Verfassungsurkunde des Landes vom 3. Januar 1850 wurde, ohne zur positiven Vollziehung gekommen zu sein, durch einen Erlaß vom 20. April 1852 wieder aufgehoben.

Dafür bestimmte Art. 2 des Gesetzes, die Verfassung des Landgrafentums und bezw. die Bezirksräte betreffend, vom gleichen Datum, daß die Bezirksräte das Recht haben sollten, die Vorlage von Gesetzesvorschlägen im Wege der Petition zu beantragen, sowie Beschwerden und Vorstellungen an den Landgrafen zu richten. Und das Gesetz vom selben Tage, die individuellen Personenrechte betreffend, erkannte durch Art. 8 das allgemeine Petitionsrecht dadurch an, daß dieser nur eine Beschränkung dafür insofern aussprach, als Behörden und Korporationen allein gestattet wurde, unter einem Gesamtnamen zu petitionieren.

---

[1]) Im Entwurf §§ 60, 61, 68, 69.
[2]) Ebenda §§ 46 lit. e, 59, 62, 63, 112.
[3]) Ebenda § 120 lit. b.
[4]) Ebenda § 34.

f) Nassau.

Am 2. September 1814 erließen die beiden regierenden Herzöge ein Patent über die Landesverfassung; bisher hatte eine ständische Konstitution nicht bestanden. In § 2 Absch. 2 und 4 ist das Recht der Bitte und Beschwerde geregelt.

Bitten und Beschwerden konnten von einzelnen Untertanen, Gemeinden, jedem einzelnen Mitgliede der Herrenbank und der Landesdeputierten, und von den Landständen als solchen erhoben werden.

Die Petitionen der Untertanen mußten schriftlich an die Präsidenten der beiden Abteilungen der Landstände geschickt werden; die Petitionen aus der Mitte der Stände gelangten an die Landesherren, wenn ihnen die Mehrheit in beiden Abteilungen zugestimmt hatte.

g) Frankfurt.

Die Rheinbundakte (Art. 22) mediatisierten die freie Reichsstadt Frankfurt, und am 1. März 1810 trat das Großherzogtum Frankfurt ins Leben; seine Verfassung vom 16. August 1810 war napoleonischer Abkunft; sie sprach zwar in § 17 die Verantwortlichkeit der Minister aus, aber schwieg über das Petitionsrecht.

Nach der Niederwerfung Frankreichs erhielt Frankfurt seine vorige politische Selbständigkeit wieder und die Konstitutionsergänzungsakte vom 16. Oktober 1816, wodurch die alte Stadtverfassung mit einigen Modifikationen wieder hergestellt wurde, bestätigte in Art. 4 der „hiesigen Bürgerschaft" ihre alten Privilegien, Rechte, Freiheiten und Gesetze und sagte in Art. 17 Absch. 7, daß beim gesetzgebenden Körper Verletzungen der Verfassung, dafern solche stufenweise den geeigneten Behörden bis zum Senate vorher angezeigt worden sind, von einem jeden schriftlich angebracht werden können. Ein Ausschuß hat die „Denunziationen" zu untersuchen und allenfalls dem Senate zur Erläuterung mitzuteilen; der Senat verfügt hierauf das Notwendige noch während der Dauer dieser gesetzgebenden Versammlung. — Ein Verfassungsentwurf im Jahre 1849 blieb ohne faktische und rechtliche Folgen.

XI. Österreich.

Seit der französischen Revolution, den napoleonischen Freiheitskriegen und der Erklärung des Art. XIII der Bundesakte waren die Tage des Absolutismus in Österreich gezählt. Zuerst suchte man mit ständischen Prinzipien in den Ländern auszukommen, und erweckte und reorganisierte man die alten Landtage. Dabei sah der Gesetzgeber mehr nach rückwärts und suchte eine vergangene Verfassungsepoche neu zu beleben, statt aus seiner Gegenwart jene Ideen zu schöpfen, die endlich dennoch durchdringen mußten.

Für Tirol z. B. wurde am 24. März 1816 eine Ständeverfassung erlassen, welche, wie Kaiser Franz I. in der Einleitung

erklärte, zur Grundlage diejenigen Privilegien und Freiheitsbriefe nahm, die unter der „vorigen Regierung“ aufgehoben worden waren. Nach § 8 blieb den Ständen das Recht unbenommen, Bitten und Vorstellungen im Namen des Landes entweder unmittelbar an den Kaiser einzusenden oder dem Landesgubernium zu überreichen; Deputationen an das A. H. Hoflager durften nur nach vorläufig vom Kaiser erhaltener Genehmigung abgesandt werden[1]. In demselben Sinne waren die Paragraphe 5 und 9 des Patentes vom 13. April 1817, die ständische Verfassung der Königreiche Galizien und Lodomerien[2] betreffend, gehalten und § 5 des Patentes vom 29. August 1818, durch das die 1809 erfolgte Vernichtung der ständischen Verfassung in Krain wieder gutgemacht wurde und ältere Einrichtungen wieder gesetzlich zur Anerkennung gelangten.

Bedenkt man, daß außer dem schwachen Petitionsrecht die Stände z. B. in Krain nur ein „Vorschlagsrecht“ zu den bestehenden Krainer adeligen Stiftungsplätzen und Präbenden mittelst der Landes- und Hofstellen und dann noch bedingt ein Ernennungsrecht der untergeordneten ständischen Beamten besaßen (§ 6) und sonst für keine Initiative kompetent waren, dann kann man das neuere konstitutionelle Leben in Österreich, trotz des Bestehens solcher Provinzialverfassungsurkunden, die gerade noch der reaktionärsten Auffassung des Art. XIII B. A. genügten, doch erst aus dem Jahre 1848 datieren. Noch ehe dieses seine erste Konstitution gebracht hatte, liefen aus den Kreisen der Bevölkerung an die Landtage, den Kaiser und die Behörden, die der Mengen nirgend gestatteter Eingaben ratlos gegenüberstanden — so erzählt Springer in seiner Geschichte Österreichs — zahllose Petitionen ein, so daß die Pillersdorfsche Verfassung vom 25. April 1848 diese Tatsachen nur für die Zukunft als Rechtsakte erklärte. In § 22 bestimmte sie: „Das Petitionsrecht, und das Recht zur Bildung von Vereinen steht allen Staatsbürgern zu. Besondere Gesetze werden die Ausübung dieser Rechte regeln“, und § 48 lautete: „Beide Kammern können Gesetz-Vorschläge machen oder unter Nachweisung der Gründe bei der Regierung auf die Vorlage eines

[1] S. auch §§ 13 und 18.

[2] In österreichisch Polen waren erst unter Maria Theresia zwei Stände im Rechtssinn, der Herren- und Ritterstand aus dem Adel geschaffen worden, jedoch kein Prälatenstand. Gumplowicz, Einleitung in das Staatsrecht, S. 154.

Gesetz-Entwurfes antragen. Sie können Petitionen annehmen und zur Verhandlung bringen, jedoch dürfen solche Petitionen von Privaten und Korporationen nicht persönlich überreicht, sondern sie müssen durch ein Mitglied der Kammern vorgelegt werden.

Damit war jeder Kammer 1. die Gesetzesinitiative, 2. ein Petitions- und Resolutionsrecht auf Vorlage neuer Gesetze durch die Regierung gegeben und 3. konnten sie von außen einlaufende Petitionen annehmen. Aus der Zusammenfassung dieser drei verschiedenen Kompetenzen in einem und demselben Paragraph ersieht man, wie die Idee, das Petitionsrecht als eine abgeschwächte Volksinitiative aufzufassen, hier scheinbar vorherrschte.

Diese Verfassung trat nicht in Wirksamkeit, wohl aber gelangten an den verfassungsberatenden Reichstag, 1848/49, aus allen Teilen des Reiches Petitionen, und er selbst gedachte das Recht, nach dem Entwurf des dreißiggliedrigen Verfassungsausschusses, folgendermaßen zu regeln; § 90: „Petitionen darf der Reichstag nur annehmen, wenn sie den Kammern durch ein Mitglied überreicht werden. Die persönliche Überreichung von Bittschriften und die Annahme von Deputationen ist unzulässig[1]."

§ 91: „Jede Kammer hat das Recht . . . (den Ministern) Petitionen zur Erledigung zu überweisen oder zur Beachtung zu empfehlen[2]."

Der Kremsierer Verfassungsentwurf ging bezüglich des reichstäglichen Petitionsrechtes insofern weiter, als die Pillersdorfsche Konstitution, als er ausdrücklich das Recht der Überweisung von Eingaben an die Regierung und damit deren Erledigungspflicht statuierte.

Der Landtage gedachte der Entwurf in § 118: „Der Landtag ist berechtigt . . . ., Petitionen an- und in Verhandlung zu

[1]) Der Entwurf des „Fünfer-Ausschusses" § 65 lautete fast wörtlich ebenso. Abg. Goldmark sah in dieser Formulierung eine Beschränkung des Petitionsrechtes; s. Springer, Protokolle, S. 169 ff.

[2]) Nach dem Entwurf des Fünfer-Ausschusses § 66 sollten die Minister verpflichtet sein, auf „Verlangen Auskünfte über den Inhalt" der überwiesenen Petitionen zu erteilen — u. mit Recht wurde dagegen die Einwendung erhoben, daß es keinen Sinn hätte, Auskunft über den „Inhalt" zu fordern, der ja dem Reichstag bekannt sein muß, sondern darüber, wie die Regierung die Petition erledigte (Abg. Fischhof).

nehmen . . . ., Adressen[1]) an den Kaiser und den Reichstag, sowie Zuschriften an die Landtage anderer Reichsländer zu richten.“

Das kaiserl. Manifest vom 4. März 1849, R. G. Bl. 149, bereitete zugleich mit einer scharfen Kritik der Kremsierer Reichstagstätigkeit deren Verfassungstraum ein schnelles Ende, und das kaiserl. Patent vom selben Tage, R. G. Bl. 151, versuchte es abermals mit einer neuen Formulierung des Petitionsrechtes und bestimmte in § 6: „Das Petitionsrecht steht jedermann zu. Petitionen unter einem Gesammtnamen dürfen nur von Behörden und gesetzlich anerkannten Körperschaften ausgehen;“ dazu bestimmte die Reichsverfassung, R. G. Bl. 150, § 60: „Nur Reichstagsmitglieder können in dem Hause, welchem sie angehören, Bittschriften überbringen;“ § 61: „Deputationen dürfen auf dem Reichstag nicht zugelassen werden.“

Das waren liberale Bestimmungen, die nur daran krankten und starben, daß von der ganzen Verfassung der „Reichsrat“ die einzige Institution war (s. §§ 96—98), die ins Leben gerufen wurde, und sein Statut — kaiserl. Patent vom 13. April 1851, R. G. Bl. 92, — war dem Petitionsrecht nicht günstig gesinnt. § 5 besagte: „. . . Eingaben von anderen Behörden, Körperschaften oder Privaten können keine Veranlassung zu Verhandlungen oder Berathungen des Reichsrathes geben, und sind, wenn sie nicht ausschließend die inneren Angelegenheiten desselben betreffen, stets unerwidert zu lassen[2])“; § 10: „Der Reichsrath hat keinerlei Initiative in Vorlegung von Gesetzes- oder Verordnungsvorschlägen. Sollten ihm jedoch bei einem seiner Berathung zugewiesenen Gegenstande Lücken, Mängel oder Bedürfnisse in der bestehenden Gesetzgebung auffallen, so ist er berufen, sie gleichzeitig mit der Abgabe seines Gutachtens bei Uns zur Sprache zu bringen[3]).“

Dieses kaum nennenswerte „Petitionsrecht“ an den Reichsrat und die diesem gewährte Möglichkeit, in ganz bestimmten Fällen

---

[1]) Dem Reichstag ist ein „Adreßrecht“ nicht zugesprochen; vergl. § 158 mit dem Rechte, eine Verfassungsrevision für nötig zu erklären. Ein besonderes Petitions- u. Adreßrecht der Kreistage wollte in § 103 der Fünfer-Ausschuß aussprechen, drang jedoch damit nicht durch; der § wurde auf Antrag des Abg. Zemialkowsky gestrichen. Springer, Protokolle, S. 324.

[2]) Im selben Sinne war § 1 Abs. 2 der Geschäftsordnung für den verstärkten Reichsrat, die im Anschluß an das Oktoberdiplom erlassen und nicht im R. G. Bl. publiziert wurde, gehalten.

[3]) Ebenso § 4 des kais. Patentes v. 5. März 1860, R. G. Bl. 56.

ein „Gutachten" abzugeben, das nicht im Entferntesten die breite Lücke der mangelnden Initiative ausfüllte, charakterisiert vollkommen den konstitutionellen Zustand jener Zeit, zumal die Märzverfassung durch die kaiserlichen Patente vom 31. Dezember 1851, R. G. Bl. 2 und 3 für 1852, außer Kraft und gesetzlicher Wirksamkeit gesetzt wurde[1]) und gemäß des A. H. Kabinettsschreibens vom 20. August 1851, R. G. Bl. 194, — als Vorläufer — das Ministerium nur der Krone gegenüber verantwortlich erklärt worden war.

Eine prinzipielle Rückkehr zum konstitutionell-repräsentativen System bedeuteten das Patent vom 5. März 1860, R. G. Bl. 56, das Handschreiben vom 17. Juli 1860, R. G. Bl. 181, und das Oktoberdiplom, aber vorerst regelten nur vier Patente vom 20. Oktober 1860 die Landesverfassungen von Steiermark (R. G. Bl. 227), Kärnten (R. G. Bl. 232), Salzburg (R. G. Bl. 238) und Tirol (R. G. Bl. 254); sie wurden, ehe sie noch in Kraft traten, durch neue ersetzt und standen bezügl. des Petitionsrechtes auf dem Standpunkt, den die Ständeverfassungen in den Jahren 1816/18 eingenommen hatten[2]). Die Beilagen zum Februarpatent II, a-p enthielten Landesordnungen der einzelnen Kronländer und ordneten, eine materielle Rechtsgleichheit anstrebend, das Petitionsrecht in übereinstimmender Art und Weise[3]) für die Provinziallandtage, und zwar: „Deputationen dürfen in der Versammlung des Landtages nicht zugelassen[4]) und Bittschriften dürfen vom Landtage nur dann angenommen werden, wenn sie ihm durch ein Mitglied überreicht werden. Die Absendung von Landtags-

---

[1]) Einige Rechte wurden durch das Patent', R. G. Bl. 2, auch noch künftig gewährleistet — zu ihnen gehörte das Petitionsrecht nicht; es fehlte ihm als Adressat auch eine repräsentative Reichsvertretung, und so fristete es in den Provinziallandtagen ein kümmerliches Dasein.

[2]) Vgl. z. B. §§ 15, 16, lit. a des Landesstatutes von Tirol, 20. Okt. 1860.

[3]) Eine Sonderstellung nimmt diesbezüglich nur Triest ein, für welches die Bestimmungen des kaiserl. Patentes vom 12. April 1850, R. G. Bl. 139, maßgebend sind; vergl. §§ 101, 114, 119 lit. d, textiert durch das Ges. v. 10. Febr. 1882, L. G. Bl. 7; letzterer § legt den Wirkungskreis des Verwaltungsausschusses fest.

[4]) Ergänzend für Böhmen Art. X der Kundmachung der k. k. böhmischen Statthalterei v. 1. Dez. 1863, L. G. Bl. 56: „Das in § 41 L. O. enthaltene Verbot der Zulassung von Deputationen in die Sitzungen des Landtags hat auch rücksichtlich der Abtheilungen und Kommissionen Geltung."

deputationen an das A. H. Hoflager darf nur über vorläufig erwirkte kaiserl. Genehmigung stattfinden[1]."

Ein Überweisungsrecht der Landtage, eine Annahme- und Erledigungspflicht von Petitionen für Verwaltungsbehörden ist hier nicht ausdrücklich enthalten, wenn auch mit Recht anzunehmen. Die Interpretation von 1867er Verfassungsbestimmungen ergänzt jedoch die Lücke in den Landesordnungen. Die Geschäftsordnungen[2]) der Landtage setzen die Normen fest, nach denen die eingehenden Petitionen zu behandeln sind; mehr minder wirken dabei die Vorschriften im Reichsrate vorbildlich. —

Für den Reichsrat ordnete das Gesetz vom 31. Juli 1861, R. G. Bl. 78, durch die §§ 13, 14 das Petitionswesen, bevor noch ein allgemeines Petitionsrecht verfassungsgesetzlich anerkannt war; da die hier enthaltenen Regeln im Gesetz vom 15. Mai 1868, R. G. Bl. 42, und im Gesetz vom 12. Mai 1873, R. G. Bl. 94, wiederkehren und in die selbständigen Geschäftsordnungen beider Häuser aufgenommen wurden, so werden sie erst im Zusammenhang mit dem geltenden Recht angeführt und erörtert werden. Vorerst verfügte noch das Patent vom 20. September 1865, R. G. Bl. 89, die Sistierung des Grundgesetzes über die Reichsvertretung, aber die Verfassungsgesetze des Jahres 1867 schufen endlich nicht nur auch für das Petitionsrecht eine Basis, sondern gestalteten es zugleich zweckmäßig aus. Demnach beruht das geltende Recht auf folgenden Normen: Das Gesetz vom 15. November 1867, R. G. Bl. 134, über das Vereinsrecht, sagt in § 23: „Petitionen oder Adressen, die von Vereinen ausgehen, dürfen von nicht mehr als zehn Personen überbracht werden;" das Gesetz vom selben Datum, R. G. Bl. 135, über das Versammlungsrecht, enthält in seinem § 10 dieselbe Bestimmung für Petitionen und Adressen, die von einer Versammlung herstammen. Dieser Vorwegnahme von Grundsätzen für Petitionen gewisser Art folgte Art. 11

[1]) L. O. für Böhmen, Mähren, Galizien, Kärnten, Krain, Küstenland, Österreich ob der Enns, Österreich unter der Enns, Schlesien, Steiermark und Tirol je § 41 II, III, für Bukowina, Dalmatien, Salzburg und Vorarlberg je § 40 II, III.

[2]) Vergl. z. B. die Geschäftsordnung des steiermärkischen Landtages, beschlossen in den Landtagssitzungen am 13. April 1875 und 21. November 1890, §§ 14, 22, 44, 45.

des Staatsgrundgesetzes vom 21. Dezember 1867, R. G. Bl. 142, über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrate vertretenen Königreiche und Länder: „Das Petitionsrecht steht jedermann zu. Petitionen unter einem Gesammtnamen dürfen nur von gesetzlich anerkannten Körperschaften oder Vereinen ausgehen.“ Die Behandlung der Petitionen im Reichsrat berührt im Gesetz über die Reichsvertretung vom 21. Dezember 1867, R. G. Bl. 141, § 21: „Jedes der beiden Häuser des Reichsrathes ist berechtigt, von . . . (der Regierung) über eingehende Petitionen Auskunft zu verlangen . . .“ und anknüpfend an die Paragraphe 13 und 14 des bereits erwähnten Geschäftsordnungsgesetzes von 1873 führt die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses, beschlossen am 2. März 1875, des Näheren aus: Bei der Eröffnung der Sitzung, vor Übergang zur Tagesordnung „wird das Verzeichnis der bis zum Tage vor der Sitzung eingelangten Petitionen mit Angabe ihres wesentlichen Inhaltes mitgetheilt“, doch in wichtigen oder dringenden Fällen kann auch diese Mittheilung am Schlusse der Sitzung erfolgen (§ 46); § 70 besagt: „Bittschriften und andere Eingaben an das Haus sind nur dann anzunehmen, wenn sie durch ein Mitglied des Hauses überreicht werden (G. O.-Gesetz § 13)“; § 71: „Sämmtliche Eingaben und Bittschriften sind mit kurzer Angabe ihres Inhaltes in ein Verzeichnis einzutragen, welches den stenographischen Berichten beigelegt wird. Die Verlesung einer Petition findet nur dann statt, wenn dieselbe bei der Mittheilung (§ 46) oder bei der Berichterstattung (§ 73) von einem Mitgliede beantragt und vom Hause ohne Debatte beschlossen wird. -- Eine Begründung oder Befürwortung bei Einbringung derselben ist nicht zulässig.“

§ 72: „Der Präsident verweist die Petitionen, welche nicht in den Wirkungskreis der Bureaus gehören, mit Rücksicht auf ihren Inhalt entweder an bestehende ständige oder besondere zur Vorberathung verwandter Gegenstände niedergesetzte Ausschüsse oder an den für die Dauer der Session zu wählenden Petitionsausschuß. — Wenn ein Mitglied den Antrag auf Zuweisung an einen anderen als den vom Präsidenten bezeichneten Ausschuß stellt, so entscheidet das Haus ohne Debatte.“

§ 73: „Der Petitionsausschuß berichtet von Zeit zu Zeit, und zwar mindestens alle vier Wochen, über die ihm zugewiesenen

Petitionen; andere Ausschüsse erstatten über dieselben nur dann besonderen Bericht, wenn sie nicht ohnedies durch die Berathung und Beschlußfassung über die dem Ausschusse zugewiesenen Verhandlungsgegenstände ihre Erledigung finden. — Im letzteren Falle wird über die Petitionen bei Berathung über den betreffenden Verhandlungsgegenstand im Hause unter Einem verfügt. — Berichte über Petitionen werden in der Regel mündlich erstattet. Es kann jedoch das Haus bei Zuweisung an den Ausschuß demselben die Erstattung eines schriftlichen Berichtes auftragen, oder es steht auch dem Ausschusse zu, wenn er es in einem gegebenen Falle nothwendig hält, schriftlich zu berichten. — Im Falle der mündlichen Berichterstattung ist jedoch mindestens 24 Stunden vor derselben ein gedrucktes Verzeichnis der Petitionen, über welche berichtet werden soll, an die Mitglieder des Hauses zu vertheilen, in welchem der kurze Inhalt der Petitionen und der Wortlaut des vom Ausschusse beantragten Beschlusses enthalten ist."

§ 74: „Petitionen, über welche bis zum Schlusse der Session vom Hause nicht Beschluß gefaßt wurde, sind vom Präsidenten an die Regierung zur geeigneten Verfügung zu leiten."

§ 75: „Anonyme Bittschriften und Eingaben sind durch den Präsidenten einfach bei Seite zu legen."

§ 78: „Deputationen werden weder in die Sitzungen des Hauses, noch in jene der Abteilungen oder Ausschüsse zugelassen (G. O.-Ges. § 14)."

Von den hier ausgesprochenen Prinzipien weichen die Regeln der Geschäftsordnung des Herrenhauses, beschlossen am 25. Januar 1875, nicht namhaft ab, was auch schon dadurch ausgeschlossen ist, weil auch sie an die §§ 13 und 14 des Geschäftsordnungsgesetzes anknüpfen müssen (§§ 23, 58—60).

Die in den Gesetzen und selbständigen Geschäftsordnungen enthaltenen Bestimmungen über das Petitionsrecht und Petitionen sind klar und sprechen für sich; dagegen bedürfen einige nicht darin gelöste Fragen einer Erörterung. In Parlamenten, wo sich nicht ein Ausschuß[1]) eines Hauses verpflichtet fühlt, von einem

[1]) Bericht des Geschäftsordnungsausschusses, 1729 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Abgeordnetenhauses; XVII. Sess. 1903, S. 1 f; das „Parlament des allgemeinen Wahlrechts" ist noch zu jung, als daß seine Thätigkeit zu einem Urtheile darüber berechtigte, ob mit ihm eine parlamentarische Wiedergeburt Ereignis wurde, oder ob die beschämende Kritik aus dem Jahre 1903 noch fernerhin Geltung hat.

„traurigen Niedergang von hoher parlamentarischer Blüte zu trostloser Entartung mit . . . unheimlicher Raschheit", von einer nach „abwärts verkehrten Entwicklung" und dem „Tiefstand des österreichischen Parlamentarismus" mit dem ehrlichen Wunsche eine Reorganisation herbeizuführen, spricht — in solchen Parlamenten, wo eine krasse Entartung nicht eintrat, und die höchstens im allgemeinen jene Schwächung ihres Einflusses erfuhren, welchen Low, Jellinek u. a. feststellen wollen, dort kann man aus den „Observanzen" gewöhnlich der zweiten Kammer für die Praxis geltendes Interpretationsmaterial aufgreifen.

Die ungeheuer schwierige Arbeit, aus dem parlamentarischen Geschäftsgang ungeschriebene und doch wirksame Regeln, die in einem Hause gelten, abzuleiten, wurde von May, Pierre, Perels und Plate für spezielle „Volksvertretungen" geleistet[1]); für Österreich mußte ein derartiges Werk vorderhand, obschon bereits über vier Jahrzehnte parlamentarischer Tätigkeit verstrichen, mißlingen, denn bei zahlreichen Arbeitsmaterien könnte nur ein regelwidriges Unterlassen im größten Maßstab, aber keine positive Übung konstatiert werden[2]). Deshalb kann auch die Interpretation der Normen über das Petitionsrecht nicht auf Gewohnheiten im österreichischen Reichsrat Bezug nehmen, sondern muß sich auf die formell-theoretische Auslegung der Texte beschränken.

---

[1]) Solche von Privatleuten aus der Praxis gezogene Bestimmungen besitzen allerdings keine autoritative Kraft, obschon man sich im englischen Unterhaus des öfteren auf May's Werk berief.

[2]) Die Gegenüberstellung zweier Tatsachen möge dies illustrieren. Die Regierungsvorlage, die Abänderung des G. O.-Ges. v. 1873 betreffend, 2552 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Abgh., XVII. Sess. 1906, S. 30 f. enthält folgende Zusammenstellung über Petitionen:

Session	Anzahl der Petitionen	In einer Sitzung
I. 29. 4. 1861 bis 18. 12. 1862	537	2,73
II. 17. 6. 1863 bis 15. 2. 1864	122	1,40
III. 12. 11. 1864 bis 27. 7. 1865	295	3,24
IV. 20. 5. 1867 bis 15. 5. 1869	3 080	15,25
V. 11. 12. 1869 bis 21. 5. 1870	216	4,59
VI. 15. 9. 1870 bis 10. 8. 1871	914	13,85
VII. 27. 12. 1871 bis 24. 4. 1873	2 172	24,68
VIII. 4. 11. 1873 bis 17. 5. 1879	4 510	9,78
IX. 7. 10. 1879 bis 20. 4. 1885	1 436	3,33

Da das Petitionsrecht grundsätzlich in der Verfassung unter den allgemeinen Rechten der Staatsbürger aufgezählt ist, so hat es den Anschein, als sei es dem Ausländer nicht garantiert, zumal es zuvörderst ein politisches Recht[1]) ist. Anderseits lautet Art. 11: „Das Petitionsrecht steht jedermann zu . . .“ während die Art. 2, 3, 4, 6 und 12 ausdrücklich hervorheben, staatsbürgerliche Befugnisse auszusprechen. Mit Rücksicht darauf, doch mit Bedachtnahme auf sonstige Bestimmungen[2]), Ausländer und politische Rechte betreffend, wird man jedermann, ohne Unterschied ob Staatsbürger oder nicht, ein Beschwerderecht und das Recht in nichtpolitischen Fragen an Staatsorgane Bitten zu richten, die anzunehmen und zu prüfen sind, zusprechen. Andere Petitionen

---

Session	Anzahl der Petitionen	In einer Sitzung
X. 22. 9. 1885 bis 23. 1. 1891	8 540	20,09
XI. 9. 4. 1891 bis 22. 1. 1897	8 050	14,12
XII. 27. 3. 1897 bis 2. 6. 1897	4 173	208,65
XIII. 23. 9. 1897 bis 29. 12. 1897	2 107	65,84
XIV. 21. 3. 1898 bis 24. 6. 1898	9 383	375,32
XV. 26. 9. 1898 bis 8. 10. 1899	4 298	116,16
XVI. 18. 10. 1899 bis 8. 6. 1900	8 224	141,79
XVII. 31. 1. 1901 bis 31. 12. 1905	39 341	106,62

Dagegen erstattete der am 12. Febr. 1901 gewählte Pet.-Ausschuß während der XVII. Session (31. 1. 1901 bis 30. 1. 1907), nachdem er bis zum Jahre 1903 nur eine Sitzung — am 30. Apr. 1901 — gehalten hatte, ein einzigesmal, am 8. Juli 1905, Bericht; zwischen dieser und der vorangehenden Berichterstattung lagen über 9 Jahre! In der laufenden XVIII. Sess. wurde bisher noch kein Bericht erstattet. Aber zum großen Teil werden Petitionen anderen Ausschüssen zugewiesen und in deren Berichten über Regierungsvorlagen miterledigt. Auf Grund von persönlichen Angaben des Herrn Dr. Karl Reißer; s. auch Bericht des Geschäftsordnungsausschusses, S. 6 Anm.

[1]) Als solches ist es vom Reichsgericht, nicht aber durchwegs von der Theorie anerkannt. Nach Art. 3 lit. b des Staatsgrundgesetzes vom 21. Dezember 1867, R. G. Bl. 143, über die Einsetzung eines Reichsgerichtes, sind durch dieses Gericht Beschwerden der Staatsbürger wegen Verletzung der ihnen durch die Verfassung gewährleisteten politischen Rechte, nachdem die Angelegenheit im gesetzlich vorgeschriebenen administrativen Wege ausgetragen worden ist, endgiltig zu entscheiden. — Eine Verletzung ist unbedingt dann als vorliegend zu erachten, wenn eine Petition unterdrückt oder ihre Annahme durch eine Behörde verweigert wurde.

[2]) Vereinsgesetz § 30; Versammlungsgesetz § 8.

mit Rechtswirksamkeit können nur von großjährigen Inländern ausgehen.

Persönlich überreicht dürfen Petitionen und Adressen an alle Behörden, nicht aber bei einem Hause des Reichsrates werden[1]), doch kann eine Kommission, die sich mit Petitionen beschäftigt, Petenten auch zur mündlichen Vernehmung vorladen[2]). Deputationen, welche Eingaben überbringen, dürfen nicht mehr als zehn Personen umfassen[3]).

Wenn ein Haus des Reichsrates eine Petition der Regierung überweist und darüber Auskunft fordert, so ist der kompetente Minister verpflichtet, eine solche zu erteilen[4]).

Was das parlamentarische Adreß- und Resolutionsrecht anlangt, so bestimmt § 21 des Gesetzes über die Reichsvertretung, 1867: „Jedes der beiden Häuser des Reichsrathes ist berechtigt, ... seinen Ansichten in Form von Adressen oder Resolutionen Ausdruck zu geben", und § 12 des Gesetzes vom 25. Juli 1867, R. G. Bl. 101, über die Verantwortlichkeit der Minister, sagt, daß der Anklagebeschluß mittels Adresse zur Kenntnis des Kaisers zu bringen ist.

Die Geschäftsordnungen sagen darüber kaum mehr, als daß Anträge auch auf Adressen oder Resolutionen (G. O. des Abgh. § 41: „auf sonstige Beschlüsse") in der Regel ebenso zu behandeln sind, wie Gesetzentwürfe.

Den Inhalt einer Adresse zu bestimmen, liegt vollständig in der Hand eines Hauses[5]).

Resolutionen können gefaßt werden 1. selbständig, ohne Zusammenhang mit einem anderen Verhandlungsgegenstand, 2. im

---

[1]) G. O.-Ges. §§ 13, 14; G. O. des Abgh. §§ 70, 78; G. O. des H. H. §§ 58, 63.

[2]) G. O.-Ges. § 8.

[3]) Die Bestimmungen des Vereins- und Versammlungsgesetzes sind wohl auf alle Art Deputationen, welche Petitionen oder Adressen überbringen, anzuwenden. In die Sitzungen der Häuser des Reichsrates, der Abteilungen, Kommissionen oder Ausschüsse dürfen aber überhaupt keine Deputationen zugelassen werden.

[4]) Obschon, wie bereits erwähnt, das Abgh. selbst Jahre hindurch Petitionen so gut wie ignorierte, so schlug dennoch der Bericht des Geschäftsordnungsausschusses (s. S. 25, 37) vor, die Regierung solle verpflichtet werden, alljährlich dem Hause eine Übersicht vorzulegen, worin sie dem Hause ihre Verfügungen auf überwiesene Petitionen hin bekannt gibt.

[5]) Vgl. darüber Ulbrich, österreichisches Staatsrecht, 1885, S. 332.

Anschluß an eingehende Petitionen, 3. bezugnehmend auf einen Verhandlungsgegenstand, besonders anläßlich der Beratung des Staatsvoranschlages oder eines Finanzgesetzes [1]).

Die Behandlung der „Eingaben und Bittschriften" an die Delegation des Reichsrates regelt deren Geschäftsordnung vom 21. Januar 1868, §§ 59—62; sie dürfen nur durch ein Mitglied überreicht werden und sind dem Petitionsausschuß zuzuweisen, der darüber der Delegation Bericht erstattet. Verlangt die Delegation von Ministern Aufklärung über Petitionen, so ist diese zu geben (Ges. v. 21. Dez. 1867, R. G. Bl. 146, betreffend die allen Ländern der österreichischen Monarchie gemeinsamen Angelegenheiten, § 28 [3].)

Das Petitionsrecht in den Vertretungen der Statutargemeinden [2]).

Gemäß Art. 11 St. G. Ges. vom 21. Dezember 1867, R. G. Bl. 142, über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger, steht es jedermann frei, im Bedarfsfalle auch an Gemeindevertretungen Petitionen zu richten, und dem Rechnung tragend enthalten die Statuten einzelner Städte und die darauf gegründeten Geschäftsordnungen mehr minder eingehende Bestimmungen über die Behandlung einlaufender Bitten und Beschwerden. Die selbständigen Geschäftsordnungen für die Vertretungen der Statutargemeinden wiederholen z. T. auch jene Vorschriften der Statuten, die auf die Geschäftsführung Bezug nehmen, teilweise erklären sie, eine Ergänzung der Statuten darzustellen, ohne deren einschlägige Regeln nochmals zu betonen.

Was die Petitionen anlangt, so sind an eine Gemeinde nur solche zulässig, die Angelegenheiten betreffen, welche in den Wirkungskreis der Gemeinde fallen; derartige Petitionen werden verschiedentlich behandelt, so vom Bürgermeister, je nach ihrem Inhalt, selbst erledigt, dem Magistrat, einer Abteilung, einer Sektion, einem Referenten zugewiesen, oder bald wörtlich, bald im Auszug der Gemeindevertretung vor dem Eingehen in die T. O. mitgeteilt und im Pro-

---

[1]) Der Bericht des Geschäftsordnungsausschusses (S. 6) wiederholt die „uralte Klage", daß sich die Regierung nicht allzuviel um die vom Hause gefaßten Resolutionsbeschlüsse kümmere, und schlägt vor (S. 25, 37), auch diesfalls die Regierung zu verpflichten, alljährlich darüber zu berichten, welche Entscheidung sie auf Resolutionen, welche eine Aufforderung enthielten, traf. Die Regierungsvorlage dagegen (S. 17) beschwerte sich über die „Resolutionen des Budgetausschusses", weil sie über „das gewöhnliche Maß" hinausgingen!

[2]) Diesem Abschnitt ist das instruktive Buch von F. Hofmann, die Geschäftsordnungen der deutschen Statutargemeinden Österreichs, eine Studie zum österreichischen Gemeinderechte, 1907, zugrundegelegt.

tokoll vermerkt[1]). In einigen Geschäftsordnungen wird der Mitteilung des Einlaufes in den Sitzungen gar nicht gedacht[2]) und überhaupt herrscht in den Vorschriften eine bunte Mannigfaltigkeit, und es mögen nur die markantesten Bestimmungen, und unter diesen wiederum nur die Prinzipien an dieser Stelle hervorgehoben werden.

Wenn zu den Sitzungen keine Deputationen zugelassen werden[3]), so können natürlich auch keine Petitionen durch Deputationen überreicht werden; soweit ferner keine ausdrücklichen Formvorschriften bestehen, ist Schriftlichkeit die Regel, ein angemessener Ton zu fordern und die gesetzliche Grenze zu beobachten. Daß Gemeinderatsmitglieder, wenn die Verhandlung — auch anläßlich Petitionen — Angelegenheiten betrifft, die ihre, ihrer Verwandten oder Verschwägerten Privatinteressen in Frage stellen, von der Beratung und Beschlußfassung darüber temporär ausgeschlossen sind, findet sich vielfach festgelegt[4]).

Außerdem sind von einzelnen Bestimmungen erwähnenswert für Innsbruck[5]), daß Bittschriften, Eingaben oder Anträge von Parteien in der Regel nicht unmittelbar zum Gegenstand einer Verhandlung in der Gemeindevertretung gemacht werden können, was hier deshalb besonders hervorgehoben ist, weil sonst nicht gefordert wird, daß alle Gegenstände durch Sektionen vorberaten werden müssen, und für oben erwähnte Materien eine geschäftsordnungsmäßige Vorberatung angebracht erscheint[6]).

Da zumeist die Geschäftsordnungen „Sonderausschüsse" als zuläßig erklären, so steht in der Theorie auch der Wahl einer Petitionskommission nichts im Wege.

Troppau zählt in der Geschäftsordnung § 2[7]) unter den Gegenständen, welche die verfassungsmäßige Tätigkeit des Gemeinderates anregen können, in Punkt 4 „Eingaben, Anträge oder Beschwerden von Behörden oder Parteien" ausdrücklich auf.

---

[1]) Vergl. f. Wien, G. O. vom 19. Juni 1900 §§ 14, 17, 20; Gemeindestatut, L. G. vom 24. März 1900, Nr. 17, § 71; Brünn, G. O. von 1906, § 6; Czernowitz, G. O. vom 22. Dez. 1874, §§ 16, 42; Innsbruck, G. O. vom 4. Sept. 1874, §§ 8, 25; Klagenfurt, G. O. vom 30. März 1897, §§ 9, 12, 24; Linz, G. O. vom 10. Mai 1905, §§ 6, 7, 8, 18; Salzburg, G. O. vom 27. Febr. 1899, §§ 2, 17, 21.

[2]) F. Hofmann, S. 21.

[3]) z. B. Wien, G. O. § 9; Gem.-Stat. § 70; Czernowitz, G. O. § 5; Gem.-Stat., L. G. vom 8. März 1864, Nr. 3, § 80; Graz, G. O. vom 12. Sept. 1870, § 9; Gem.-Stat. vom 8. Dez. 1869, Nr. 47, § 55; Klagenfurt, G. O. § 8; Salzburg, G. O. § 15.

[4]) S. Brünn, Gem.-Stat., L. G. vom 3. Mai 1905, Nr. 5, § 67; G. O. § 26; Graz, Gem.-Stat. § 50; G. O. § 37; Klagenfurt, G. O. § 5. — Solche Bestimmungen sind für Kollegien wie Parlamente und Landesvertretungen kaum notwendig, da hier Fälle, daß Privatinteressen von Abgeordneten oder ihrer Angehörigen direkt zur Behandlung kommen, nur äußerst selten eintreten dürften. Für Wahlverifikationen in Parlamenten existieren übrigens ja ähnliche Normen.

[5]) G. O. § 7.

[6]) S. Hofmann, S. 35.

[7]) G. O. vom 29. Okt. 1902.

Den Charakter von Petitionen dagegen besitzen nicht Bitten in Armen-, Stipendien- und ähnlichen Angelegenheiten, da es sich hier mehr um Gnadengesuche handelt; teilweise sind auch darauf bezügliche Beschwerden in Geschäftsordnungen geregelt [1]).

Ebenso stehen nur lose und nach den verschiedenen Normen in wechselndem Zusammenhang mit dem vorliegenden Problem die Protestrechte und die Überwachungsrechte und Pflichten der Gemeinderatsmitglieder bezugnehmend auf die Gemeindegebarung. Anzuführen wären hier:

Salzburg; die Geschäftsordnung sagt in § 32: „Es steht jedem anwesenden Mitgliede frei, gegen einen Beschluß oder überhaupt gegen einen Vorgang im Gemeinderate seinen Protest zu Protokoll zu geben."

Erfolgt der Protest [2]) gegen Beschlüsse, die einer höheren Genehmigung bedürfen, so ist er an die höhere Behörde zu leiten, die darüber entscheidet. Handelt es sich aber um Beschlüsse, die keiner höheren Genehmigung bedürfen, dann kann ein solcher zu Protokoll gegebener Protest keine andere Bedeutung haben, als die eines Appells an den Bürgermeister, den gefaßten Beschluß zu sistieren [3]). Wird der gefaßte Beschluß dem objektiven Rechte widersprechend angesehen, dann müßte, um entsprechend Abhilfe zu schaffen, der Protest auch der Statthalterei vorgelegt werden, was Aufgabe des Beschwerdeführers ist.

Ferner bestimmt § 35 derselben Geschäftsordnung: „Zur Niederlegung von Wünschen und Beschwerden der Gemeinderathsmitglieder in Gemeindeangelegenheiten liegt im Gemeinderathssitzungssaale ein Buch auf, dessen Inhalt der Bürgermeister und die Sectionsobmänner zur Kenntnis zu nehmen und die allfällige Erledigung in demselben kurz zu bemerken haben." Damit ist ein Petitionsrecht der Gemeinderäte in Gemeindeangelegenheiten besonders reguliert.

Troppau; § 38 der Geschäftsordnung des Gemeinderates spricht jedem einzelnen Mitglied desselben die Pflicht und das Recht zu, wahrgenommene Übelstände im Gemeindewirkungskreise anzuzeigen und die §§ 42 bis 44 geben die Möglichkeit, „Berufung" gegen Amtshandlungen des Bürgermeisters oder seiner Stellvertreter im selbständigen Wirkungskreise der Gemeinde bei der vorberatenden Abteilung V [4]) des Gemeinderates einzulegen und ordnen den Geschäftsgang dafür. Fällt die Entscheidung im Sinne des Beschwerdeführers aus, so ist für die entsprechende Abänderung der angefochtenen Verfügung zu sorgen; fällt hingegen die Entscheidung gegen den Beschwerdeführer aus, so ist dieser lediglich davon zu verständigen [5]).

Daß außer den in Beschlußform niedergelegten Normen über die Geschäftsordnung der Gemeindevertretungen ein durch die Praxis gebildeter „Usus" in Kraft steht, der auch das Petitionsverfahren berühren kann, braucht kaum ausdrückliche Erwähnung [6]).

---

[1]) Vergl. u. a. Innsbruck, G.O. § 9; Troppau, Anhang zur G.O. betreffend die Abteilung IV; Linz, Gemeinderatsbeschluß vom 3. Januar 1903, Z. 69,012.

[2]) S. F. Hofmann, S. 87.

[3]) Hier nimmt der „Protest" den Charakter der „Petitionsbeschwerde" an.

[4]) S. Anhang zur G. O. des Gemeinderates von Troppau und § 61 Gemeindeordnung.

[5]) Vergl. für Wien, Gem.-Stat. § 59 lit. k und m; G. O. § 49.

[6]) S. Hofmann, S. 16 f.

Zweiter Abschnitt.

I. Ungarn.

Die bestehende Verfassung Ungarns kann auf eine tausendjährige, sturmreiche, aber auch organische Entwicklungsgeschichte zurückblicken, die sich in eine ältere — bis zum Jahre 1867 — und in eine jüngere – seit 1867 — scheiden läßt.

In engster Verbindung steht die konstitutionelle Gestaltung noch mit dem mächtigen Ständewesen, das in den Grundzügen durch die Eroberung des Landes durch die Magyaren geschaffen worden war. Wie in jedem Staatswesen, dessen Rechte und Freiheiten wohl gewissermaßen in manchen Epochen „suspendiert" waren, die aber immer betont und verteidigt wurden, so setzt sich auch die Verfassung Ungarns aus einer fast unabsehbaren Reihe von Privilegien, Urkunden, Vergleichen und Einzelgesetzen zusammen, die zum Teil veralteten und tatsächlich wirkungslos wurden, zum Teil eine umwandelnde Interpretation durch Theorie und Praxis erfuhren. Das führte natürlich zur Ausbildung eines Gewohnheitsrechtes von hoher Bedeutung [1]).

Für die Entstehung und die Handhabung des Wesens der Beschwerden und Bitten war von nachhaltigem Einfluß die Stellung der Stände. Die Stände, die ihre Rechte schon seit altersher von einem sagenhaften, beschworenen Grundvertrag zwischen den sieben Stammhäuptern und Almus im Verein mit dessen Sohn Arpad ableiteten, galten wohl auch für „befugt", Wünsche und Vorstellungen zu äußern, zumal ein anonymer Notar eines Königs Bela im „Grundvertrag" eine Klausel „fand", die lautete: „Siquis de posteris Almi Ducis et aliarum personarum principalium juramenti statuta ipsorum infringere voluerit, anathemati subjaceat in perpetuum [2]). Aber sieht man auch

---

[1]) Virozsil, das Staatsrecht des Königreichs Ungarn, 1865/1866 I. S. 25.

[2]) Ebenda, I. S. 102 f, 114.

von dieser immerhin merkwürdigen Urkunde ab, so bleibt noch immer die goldene Bulle König Adreas II. vom Jahre 1222 bestehen, die den Ständen besondere Rechte verlieh und ihnen in Art. 31 die Selbsthilfe, den bewaffneten Widerstand wegen Verletzung ihrer gewährleisteten Freiheiten gestattete. Zwar fehlte der ominöse Art. 31 in der Neuausfertigung der Bulle im Jahre 1231 und wurde, wegen der zahlreichen Wirrnisse, die er verursachte, durch ein Übereinkommen von König und Ständen mit Art. 4 des Gesetzes von 1687 ausdrücklich aufgehoben[1]), aber gleichwohl verblieben den Großen des Reiches noch hinlänglich Privilegien, die sie machtvoll schützten, um ihren „Bitten und Beschwerden" Nachdruck zu verleihen, denn schon früh waren die Könige bei wichtigen Staatsakten an die Mithilfe der Stände — des Land- oder Reichstages — gebunden[2]), und die goldene Bulle wurde durch die Regenten beim Regierungsantritt — später mit Ausschluß des Art. 31 — durch Inaugural- oder Krönungsdiplome bestätigt[3]).

Auf diesen Voraussetzungen beruhte das Petitionsrecht in Ungarn, und nahm in der älteren Verfassungsperiode folgende Gestalt an: Der Reichstag, welcher vorzüglich über die Aufrechterhaltung der Konstitution wachte[4]), brachte in allgemeine Angelegenheiten gravamina et postulata regni vor, welche, wenn sie eine baldige Erledigung und Verhandlung erforderten, praeferentialia genannt wurden. Die gravamina regni richteten sich gegen Überschreitungen positiver Gesetze durch die Exekutive, die postulata (monita politica) sprachen Wünsche allgemeiner Natur aus[5]). Diese Art Petitionen, die entweder für sich getrennt oder in Verbindung mit königlichen Anträgen auf dem Reichstag verhandelt wurden[6]), wurde natürlich in der Zeit des Verfassungskonfliktes 1848 bis 1867 besonders favorisiert[7]). Stets erblickten die Stände in der häufigen Abhaltung von Land- oder Reichstagen ein heilsames Mittel zur Vorbeugung und Abstellung von Reichsbeschwerden,

---

[1]) Ebenda, I. S. 106, 115, 126 f; s. auch Ges. Art. II v. J. 1867 § 1, u. den Kgl. Eid.

[2]) Virozsil, I. S. 280.

[3]) Ebenda, I. S. 271.

[4]) Ebenda, III. S. 7.

[5]) Ebenda, II. S. 75 f, III. S. 26 ff.

[6]) Ebenda, II. S. 254, III. S. 37 ff.

[7]) Ebenda, II. S. 409.

wie auch Landesgesetze zwischen 1559 und 1827 hervorhoben[1]). Den König verpflichtete seine Schutzstellung über die Kirche Gottes und ihre Diener, über die Rechte, Freiheiten und Gerechtsame der Barone, Magnaten und Edlen des Reiches, sowie aller übrigen Landeseinwohner[2]) zur Abstellung von Mißständen.

Außer den allgemeinen gravamina regni waren noch gravamina particularia et privata, die sich auf ein erst gerichtlich zu erörterndes Faktum gründen, anerkannt, welche an Behörden gingen[3]); außerdem stand das Recht zu Gegenvorstellungen (Repräsentationen) gegen königliche Befehle oder Reichstagsbeschlüsse dem Adel auf den Komitatsversammlungen (Generalkongregationen) zu[4]), und auch die anerkannten Religionsgenossenschaften konnten sich bei Streitigkeiten oder Verletzung ihrer Rechte an den König wenden[5]).

Die breiten Massen der Untertanen, die in staatsrechtlicher Beziehung durch die Stände des Reiches, die Prälaten, weltlichen Reichsbarone und Magnaten, den Ritterstand (einfachen Adel) und die privilegierten Städte und Distrikte[6]) vertreten wurden[7]), konnten ebenfalls Beschwerden erheben und Wünsche äußern[8]), vor allem wegen ungesetzlichen Verfahrens der Gerichte[9]).

Die Neuordnung der ungarischen Verfassungsverhältnisse im Jahre 1867 sah von einer umfassenden Formulierung der Konstitutionsbestimmungen ab und begnügte sich vielfach mit einer generellen Anerkennung der gesetzlich bestehenden Freiheiten, Privilegien und der gesetzmäßigen Gewohnheitsrechte[10]), wodurch auch das Petitionsrecht prinzipiell zugestanden wurde. Nach altem Herkommen kann so jedes Haus des Reichstages Eingaben annehmen und nach den Regeln seiner Geschäftsordnung behandeln[11]).

---

[1]) Ebenda, II. S. 201, III. S. 22, 26.
[2]) Ebenda, II. S. 253.
[3]) Ebenda, III. S. 27.
[4]) Ebenda, II. S. 264.
[5]) Ebenda, II. S. 27f, 53f.
[6]) Ständegliederung kraft Ges. Art. 1 vom Jahre 1608.
[7]) Virozsil, II. S. 256f.
[8]) Ebenda, II. S. 125.
[9]) Ebenda, II. S. 136f.
[10]) Ges. Art. II v. J. 1867 § 1; s. auch d. Kgl. Eid.
[11]) Zur Erlassung eines autonomen Reglements wurde das Unterhaus durch § 15 des Ges. Art. IV v. J. 1847/48, das Oberhaus durch § 20 des Ges. Art. VII v. J. 1885 ermächtigt.

II. England [1]).

Die alten Volksversammlungen hatten bereits unter König Alfred, also im 10. Jahrhundert, mehr und mehr ihre Bedeutung eingebüßt und fielen vollends der Eroberung Englands durch Wilhelm, dem Normannenherzog, zum Opfer, mit dessen Herrschaft ein vollständiges Feudalsystem seinen Einzug hielt. Dieses unterschied sich, obschon eine Versammlung der Kronvasallen ins Leben trat, bleibend dadurch von den kontinentalen Verhältnissen, daß jeder freie Engländer in einem unmittelbaren Verhältnis zum König stand und stehen blieb. Das war von ausschlaggebendem Einfluß auf die Entwicklung des Petitionswesens in England. Dieses persönliche Band zwischen Herrscher und Untertanen wurde — vergleichbar dem Treueid im Frankenreiche — oft ausdrücklich betont, wie z. B. im Konzilium von Old-Sarum [2]), wogegen auch der König seinerseits, wie Heinrich I. [3]), — ähnlich dem Schwur der Karolinger — den Schutz des Rechtes und die Beseitigung von Unrecht gelobte; das wiederholte sich besonders in der Form steter und ausdrücklicher Bestätigung alter Privilegien und Freiheiten [4]) bis die ebenfalls mannigfach bekräftigte Magna Charta König Johanns ohne Land, 1215, klar sagte: „nulli negabimus aut differemus rectum vel justitiam" und die Charta confirmationis regis Henrici III., 1265, erklärte, die ständische Gesamtheit habe darüber zu wachen, daß die Freiheiten nicht verletzt würden.

Aus der Stellung des Königs zum Recht im Staate und zu seinen Untertanen entsprang die Vorstellung, daß es jedem

---

[1]) S. Th. E. May, Parliamentary Practice, 11. Ed. 1906; derselbe, das englische Parlament und sein Verfahren, aus der 1859 erschienenen 4. Aufl. des engl. Originals übersetzt und bearbeitet von Oppenheim, 1860; Todd, über die parlamentarische Regierung in England, deutsch von Aßmann; S. Low, The governance of England, 2. Aufl. 1906; Redlich, Recht und Technik des englischen Parlamentarismus, 1905; Hatschek, Englisches Staatsrecht, 1905; Gneist, Englisches Verwaltungsrecht, 1883, I, § 48.

[2]) „Statuimus, ut omnes liberi homines foedere et sacramento affirment, quod intra et extra universum regnum Anglie Guilielmo regi Domino suo fideles esse volunt; terras et honores illius omni fidelitate ubique servare cum eo, et contra inimicos et alienigenas defendere."

[3]) „Omnes malas consuetudines, quibus regnum Anglie injuste opprimebatur, inde aufero".

[4]) Z. B. durch den Freiheitsbrief von Oxford, 1136.

Untertanen freistehen müsse, sich an den König, die fontem juris, mit Bitten und Beschwerden zu wenden; das tat man im reichen Maße, tat es bald auch seinem Rat gegenüber, und als daraus das Parliamentum hervorging, hielt die Entwicklung des Petitionsrechtes gleichen Schritt mit der Entwicklung des Parlamentes — Bitten und Beschwerden gingen zuerst an den „König im Parlament", endlich an das Haus der Gemeinen und das Haus der Lords selbst. Prinzipiell änderte sich nun weiter nichts mehr, wenn auch die Bedeutung des Petitionsrechtes und sein praktischer Wert zum größten Teil dahinschwand.

Freilich fehlte es nicht an konstitutionellen Wirrnissen, welche auch an dem althergebrachten Petitionsrecht zu rütteln suchten: die Parteikämpfe unter den Stuarts mit ihren Begleiterscheinungen brachten im Jahre 1648 die Bestimmung hervor: „The house Declare against tumultuous Assemblies under pretence of preparing Petitions and Order that all Petitions shall be brought by a number not exceedings 20 Persons, and shall be delivered to the Knights, Citizens or Burgesses which serve for the County, City or borough so petitioning[1])", und ihr folgte 1661 die heute noch im Statutenbuche befindliche Akte (13 Car. II St. 1 c 5) Karls II., die verbot, daß eine von mehr als 20 Personen unterzeichnete Petition dem König oder dem Parlamente vorgelegt werde, in der um eine Änderung in Kirche oder Staat gebeten wird, ausgenommen ihr Inhalt wäre von mindestens drei Friedensrichtern in England oder von der Majorität der großen Jury in Irland oder in London von dem Lord-Mayor, den Aldermen und dem Stadtrate vorher genehmigt. U. a. untersagte sie ferner die Überreichung durch mehr als 10 Personen und setzte auf Übertretungen dieser Vorschriften Geldstrafen bis zu 10 Pfund oder Gefängnis bis zu drei Monaten[2]).

Derlei Beschränkungen und Schikanen den Petenten gegenüber erklärte die bill and declaration of rights and liberties of subjects — gleichsam eine Gegengabe Wilhelms

[1]) Hatschek, I. S. 392.

[2]) Diese Strafbestimmungen fanden in neuerer Zeit Anwendung: 1848 bei der Chartistenbewegung und jüngst gegen „Suffragettes", die den König am 21. Jan. 1908 auf der Fahrt ins Parlament mit einer Fahne, welche die Aufschrift „petition to the King" trug, und mit entsprechenden Rufen tumultös „anpetitionierten" (Zeitungsnachricht).

von Oranien am 13. Februar 1689 für die Königskrone — I. 5: „That it is the right of the subjects to petition the king, and all comittments and prosecutions for such petitioning are illegal,“ womit nach der allgemeinen Meinung kein neuer Grundsatz aufgestellt, sondern nur bestehendes Recht seine Legalisierung erhielt[1]).

Diese Norm schob das Petitionsrecht ins alte Geleise, dort läuft es auch heute noch weiter.

Das Petionsrecht der Häuser des Parlamentes besaß dieselbe Wurzel wie das der Untertanen.

Die Ständeversammlung, für welche in den Quellen 1265 das erstemal der Name „parliamentum“ auftaucht — hatte in erster Linie unter der Leitung des Königs richterliche Funktionen auszuüben und der Krone neue außerordentliche Einkünfte zu beschaffen; die Mitwirkung an der Steuerbewilligung fand grundsätzlich schon unter Eduard I. statt und erschien seit Eduard III. als staatsrechtliches Prinzip, das an dem Satze festhielt, ut quod omnes tangit ab omnibus comprobetur. Dadurch gewann die Übung der in die Versammlung berufenen Untertanen, die Gelegenheit zu nützen und Petitionen persönlicher, lokaler oder allgemeiner Natur vorzubringeu, einen besonderen Rückhalt, denn man machte die Gewährung besonderer Geldmittel von der (günstigen) Erledigung der Bitten und Beschwerden abhängig. Eine weitere Folge — seit der Mitte des 14. Jahrhunderts — war, daß die Gesamtheit der Stände als solche an den König petitionierte[2]) und so das Parliamentum die Initiative durch Petitionen übte, und wie die neuere Epoche des englischen Parlamentarismus durch die Bill als reguläre Form des Verfahrens charakterisiert ist (seit Heinrich V. und Heinrich VI.), so war ursprünglich der Modus, Petitionen vorzubringen, die Grundlage und Ausdrucksweise selbständigen parlamentarischen Handelns.

Fast alle Verwaltungs- und Gesetzreformen knüpften an Bitten und Beschwerden, die — wie überall — in Verbindung

---

[1]) Bancroft, History of the United States, London, 1861, VII, ch. S. 243: „The English petition of right in 1688 was historic and retrospective . . . .“

[2]) Einzelne Stände hatten schon früher ihre Gravamina präsentiert, bes. 1215, 1258, 1301.

mit Steuerbewilligungen gebracht wurden, an; aber obschon ein Gewohnheitssatz dahin lautete, der Bewilligung von Geldmitteln hätte die Abstellung von Beschwerungen vorauszugehen, so wurde unter Heinrich IV. dem Verlangen der Commons, das Prinzip ausdrücklich anzuerkennen, gleichwohl nicht willfahrt; tatsächlich stand es in Kraft.

Die Übung der Gesetzesinitiative durch das Parlament — hervorgegangen aus seinem Petitionsrecht — und seine hervorragende Organstellung im Staate ließen den alten Usus, „Bitten" vorzubringen, verkümmern; teilweise, wenn man auf den Inhalt sieht, ist an seinen Platz die Adresse und die Resolution getreten.

Die Behandlung der eingehenden Petitionen in den beiden Häusern des englischen Parlamentes hat eine lange, phasenreiche Entwicklungsgeschichte hinter sich, deren Ergebnisse in der Geschäftsordnung niedergelegt sind und durch die tatsächliche Übung dokumentiert werden.

Unter Eduard III. liefen Eingaben bereits in so großer Masse ein, daß das Oberhaus besondere Organe bestellte, um die Petitionen zu klassifizieren; Receivers, Beamte, hatten sie entgegenzunehmen und zu sammeln, Triers, in der Regel Lords, prüften sie ihrem Inhalte nach und brachten sie an die kompetente Stelle. Und im Jahre 1340 wählten die Commons einen Ausschuß von 18 Mitgliedern, der über die Petitionen beriet. Entsprechend der Bedeutung des Petitionsrechtes in früherer Zeit verwandten die beiden Häuser auf Eingaben große Mühe, welche die den anderen Geschäften zugemessenen Fristen unverhältnismäßig verkürzte, und endlich schien es nicht mehr angängig, die wertvolle Arbeitszeit im Parlamente auf Gegenstände zu vergeuden, die in der modernen staatlichen Organisation keine so rege Sorgfalt mehr beanspruchen konnten, wie ihnen tatsächlich noch zuteil wurde.

Die Reformbill 1832 machte endlich eine Änderung des Reglements im Hause der Gemeinen nötig, und u. a. verlangte die Regierung eine Revision des Petitionsverfahrens; Petitionen waren zu einer Plage des Hauses geworden, sowohl wegen der Menge[1]), in der sie eingingen, als auch deshalb, weil

[1]) Die Zahl der Petitionen betrug 1786—1790: 880; 1801—1805: 1026; 1811—1815: 4498; 1828—1832: 23283; 1843—1847: 81985. Im Jahre 1904 wurden 12558 Petitionen überreicht und davon 125 in Druck gelegt. Redlich, S. 97, 571; Hatschek, I. S. 372.

sich daran unendliche Debatten schlossen. Das gewohnheitsrechtlich gebildete Verfahren bei Petitionen hatte nicht weniger als vier Arten regelmäßiger Anträge über jede einzelne Eingabe ausgebildet: 1. daß sie vorgelegt werde, 2. zur Verlesung gelange, 3. auf den Tisch des Hauses und 4. in Druck gelegt werde. Und zu jedem Antrag waren Debatten zulässig [1]).

Die Regierung verlangte, daß eine Zweiteilung der Sitzungen vorgenommen werde, und in der ersten Hälfte, zwischen 12 und 3 Uhr, sollten die Private Businеß und Petitionen erledigt werden; Althorp, der liberale Leader des Hauses, schlug vor, nur in den beiden letzten Stadien der Petitionsbehandlung Reden der einbringenden Mitglieder zu gestatten, die Einbringung selbst jedoch und die Vorlegung als selbstverständlich ohne weitere Förmlichkeiten geschehen zu lassen.

In diesem Sinne fand die Reform statt, aber schon 1835 war man um die Erfahrung reicher, daß sie keinen nennenswerten Erfolg brachte, und das Haus beschloß, die Beratung der Petitionen überhaupt zu beschränken. 1839 verbot man Debatten über Petitionen vollständig, und 1842 wurde dieses Verbot nebst den anderen bis zur Gegenwart geltenden Bestimmungen in die Geschäftsordnung des house of commons aufgenommen [2]).

Heute stehen folgende geschriebene und ungeschriebene Regeln in Kraft: Was die Form anlangt, so müssen die Petitionen geschrieben und Bogen für Bogen unterzeichnet sein, sowie auf dem ersten Blatt den Namen des Abgeordneten tragen, der sie einbringt; das Petitum ist genau zu bezeichnen und hat mit einer Bitte zu schließen; jede Petition ist in würdiger, respektvoller Sprache abzufassen, und zwar in englischer oder ist wenigstens mit einer englischen Übersetzung zu versehen, darf auf keine Debatte im Parlament und auf keine beabsichtigte Motion bezugnehmen. Beleidigende Angriffe gegen die Krone, das Parlament, gegen Religion, Gerichtshöfe und andere feststehende Autoritäten machen eine Petition nichtig, unparlamentarisch und schließen ihre Entgegennahme aus. Betrug bei Verfertigung einer Petition, besonders hinsichtlich der Unterschrift, wird überdies als Privilegienbruch geahndet. Beilagen dürfen nicht hinzugefügt werden.

---

[1]) Brougham hatte 1816 als Führer der Opposition dieses langwierige Verfahren erfolgreich in den Dienst der Obstruktion gestellt.

[2]) St. O. Nr. 76 v. 14. Apr. 1842, abgeändert am 5. Aug. 1853; ferner Nr. 77, 78, 79, 80.

Petitionen aus Indien und den Kolonien gegenüber ist man allerdings weniger rigoros.

In das Haus müssen sie durch ein Mitglied desselben, das durch die Petition nicht betroffen wird, eingebracht werden oder durch die dazu ausnahmsweise privilegierten städtischen Oberhäupter der City von London und Dublin[1]).

Jeder Abgeordnete hat die Petition, die er vorlegt, zu lesen, und falls sie den Vorschriften nicht entspricht, soll er die Einbringung unterlassen. Prinzipiell ist die Zeit der Überreichung nach Absolvierung der Private Busineß und vor 3 Uhr nachmittags, und es ist grundsätzlich jedem Abgeordneten gestattet, den Titel der Petition vorzulesen, die Gesuchsteller namentlich zu nennen, die Zahl der Unterschriften und das Petitium mitzuteilen. Debatten sind dabei ausgeschlossen, ebenso die Verlesung der Eingabe, ausgenommen bei Petitionen, die sich auf persönlich widerfahrenes und noch fortdauerndes Unrecht beziehen, doch entscheidet einzig und allein der Speaker darüber, ob ein solcher Fall vorliegt.

Diese Art der Überreichung kam ganz aus der Übung. In der Regel werden die Petitionen während der Sitzung durch die Abgeordneten in einen hinter dem Chair des Speakers angebrachten Behälter (Bag) gelegt und durch die Beamten des Hauses an das ständige Committee on Public Petitions geleitet, das sie prüft, um von Zeit zu Zeit — gewöhnlich zweimal wöchentlich — Verzeichnisse der Petitionen unter Angabe ihres Inhaltes zu publizieren.

Im Oberhause werden die Petitionen verlesen und Debatten sind gestattet.

Die Adresse an die Krone kann a) die spontane Äußerung eines oder beider Häuser des Parlamentes gemeinsam sein, und b) in Erwiderung auf Enunziationen der Krone beschlossen werden.

a) Spontan. Die Anlässe dazu sind mannigfach und lassen sich nur exemplifikativ charakterisieren — ausgeschlossen ist nur, daß eine Adresse auf eine im Unter- oder Oberhaus in Beratung stehende Bill bezugnimmt, dagegen nimmt sie freudige und schmerzliche internationale und nationale Ereignisse zum Anlaß; durch sie wird, gemeinsam von beiden Häusern beschlossen, die Absetzung

---

[1]) Dasselbe Privileg auch für sich zu erreichen, versuchte Edinburgh 1868 vergeblich.

eines Richters von der Krone begehrt[1]), wie auch langandauernde Ministerinterregna[2]) zu Adressen führten und dergl. mehr. b) Als Erwiderung waren Adressen auf die Thronrede und andere feierliche Botschaften[3]) üblich und sind es regelmäßig noch auf die Thronrede[4]).

Die Adreßdebatte wird vielfach benützt, um Wünsche, Beschwerden und Vorschläge vorzubringen und über die innere und äußere Politik zu diskutieren.

Mittels Adressen oder einfachen Resolutionen gab man auch kund, daß ein Ministerium, besonders nach Neuwahlen, die eine Verschiebung der Parteiverhältnisse herbeigeführt hatten, das Vertrauen der Unterhausmehrheit nicht mehr besitze[5]); heute genügt, um denselben Zweck — die Demission des Kabinettes — zu erzielen, die Ablehnung einer Regierungsvorlage, und aus Neuwahlen, sogar aus Nachwahlen, die gegen das Ministerium sprechen, pflegt dieses aus Eigenem die Konsequenzen zu ziehen.

Resolutionen werden zuweilen auch vor der Einbringung eines fertigen Gesetzentwurfes gefaßt, um dessen Prinzipien festzulegen, so 1833, die Emanzipation der Sklaven in Westindien betreffend[6]).

Die besonderen Resolutionen im Budgetverfahren fallen nicht mehr in den Rahmen dieser Darstellung.

III. Frankreich[7]).

Die Idee einer Erklärung der Rechte der Menschen und Bürger war bereits vor dem Zusammentreten der Reichs-

---

[1]) Das ist auch in den Kolonien üblich. Hatschek, II. S. 586.

[2]) Hatschek, II. S. 63.

[3]) S. Redlich, S. 516ff.

[4]) Die Thronrede, loquela regis, ist als staatsrechtlich gefestigte Institution seit dem 14. Jahrhundert bekannt. Redlich, S. 25.

[5]) 1841 sprach das house of commons dem Ministerium Melbourne sein Mißtrauen aus; seitdem genügt eine solche Resolution auch ohne Angabe von Gründen zur Demission des Kabinetts. Todd, II. S. 335. Eine Mißtrauenskundgebung des Hauses der Lords dagegen wird durch eine Vertrauenskundgebung des Unterhauses paralysiert, so unter Palmerstone. Th. E. May, the constitutional History of England, 1861, I. S. 467.

[6]) Hatschek, II. S. 50.

[7]) S. Pierre, Traité de droit politique électoral et parlementaire, 2. Aufl. 1902; Lebon, das Staatsrecht der französischen Republik, 1886; Pölitz, die europäischen Verfassungen, II.; Rauch, Parlamentarisches Taschenbuch, 2. Lieferung, 1848; Mohl, Beiträge.

stände, welche seit dem Jahre 1626 nicht mehr versammelt gewesen waren, in einer Anzahl von cahiers — so in dem cahier der Bailliage von Nemour und dem cahier des tiers état der Stadt Paris — enthalten[1]). Die déclaration des droits de l'homme et du citoyen durch die französische Constituante am 26. August 1789 enthielt das Petitionsrecht nicht[2]), aber sie gewährte ein weitaus stärkeres Mittel, um einer Verletzung der „angeborenen Rechte" zu begegnen, ein Mittel, das schon im alten Ständestaat hie und da bestanden und zu Wirrnissen Anlaß gegeben hatte, und das auch noch in nachfolgenden Konstitutionen der Revolution Aufnahme fand: das Recht zum Widerstand. Aber das Reglement der Constituante vom 29. Juli 1789 hatte in Kap. V schon Petitionen vorgesehen und das Verfahren dafür geregelt: „Les pétitions, demandes, lettres, requêtes ou adresses, seront ordinairement présentées à l'Assemblée par ceux de ses membres qui en seront chargés. — Si des personnes étrangères qui ont des pétitions à présenter veulent parvenir immédiatement à l'Assemblée, elles s'adresseront à un des huissiers, qui les introduira à la barre où l'un des secrétaires, averti par l'huissier, ira recevoir directement leurs requêtes." Noch in demselben Jahre besagt das Dekret vom 14. Dezember in Art. 62[3]): „Les citoyens actifs[4]) ont le droit de se réunir paisiblement et sans armes, en assemblées particulières, pour rédiger des adresses et pétitions, soit au corps municipal, soit aux administrateurs de departement et district, soit au Corps législatif, soit au Roi, sous la condition de donner avis aux officiers municipaux du temps et du lieu de ces assemblées et de ne pouvoir députer que dix citoyens pour apporter et présenter ces adresses et pétitions." Das Dekret vom 27. Mai 1790 traf in Art. 60 dieselben Dispositionen und setzte die Zahl der Überreicher auf 20 hinauf, aber der Beschluß der Nationalversammlung am 22. Mai 1791 gestattete nur mehr Individualpetitionen.

[1]) Jellinek, die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte, 2. Aufl., 1904, S. 8.

[2]) Eine im Nationalarchiv in Paris ausgestellte Menschen- und Bürgerrechtserklärung enthält aber ihren Wortlaut in der Fassung der Konstitution von 1793 und demnach auf das Petitionsrecht (Art. 32).

[3]) Diese und ähnliche Bestimmungen wurden dem Volke des öfteren in Erinnerung gebracht, so auch am 21. Juni 1792.

[4]) Die Wahlberechtigten.

So hatte das Petitionsrecht, dessen modernere Gestalt wohl auf Art. XVI der bill of rights Pennsylvaniens vom Jahre 1776 zurückging, in Frankreich schon seine phasenreiche Entwicklungsgeschichte hinter sich[1]), ehe es noch die Verfassung vom 3. September 1791 in Tit. I Nr. 3 unter den von der Konstitution garantierten natürlichen und bürgerlichen Rechten aufzählte. Danach stand es dem Einzelnen zu, an die eingesetzten Behörden schriftliche Petitionen zu richten, die unterzeichnet sein mußten.

Die Geschäftsordnung baute das Petitionsverfahren weiter aus, und setzte ein alle drei Monate zur Hälfte zu erneuerndes Petitionskomitee ein, das täglich kurz über die eingelaufenen Eingaben Bericht zu erstatten hatte. Wichtig war Art. 7 des Dekretes vom 11. November 1792: „Tout pétitionnaire qui désirera paraître à la barre sera tenu de se présenter au comité des pétitions, d'y énoncer l'objet de sa pétition et de s'y faire inserire. — L'ordre de l'admission des pétitionnaires à la barre suivra invariablement, chaque dimanche, celui de leur inscription au registre; il n'y aura exception que pour ceux résidant hors des barrières de Paris, qui, en raison de leur éloignement, seront admis les premiers."

Energisch und ohne jede Beschränkung betonte das Recht zu petitionieren die Konstitution vom 24. Juni 1793 (die „Jakobinerverfassung" [2]), déclaration des droits Art. 32; es könne auf keinen Fall untersagt, aufgehoben oder eingeschränkt werden, und Art. 122 sprach überdies noch allen Franzosen eine Garantie der Verfassung dafür aus[3]) [4]).

---

[1]) Auch war den am 5. Mai 1789 berufenenen Reichsständen statt der Gesetzesinitiative das Recht der Bitte an den König zugedacht gewesen.

[2]) Auf ähnlichen Prinzipien basierte auch der nicht in Kraft getretene Konstitutionsentwurf der Girondisten im Jahre 1793, an dem u. a. Sieyes, Payne, Brissot, Pethion, Barrere, Condorcet mitarbeiteten, wo dem Einzelnen nicht nur eine verklausulierte Initiative in Fragen der Gesetzgebung — Ansätze zu einer unmittelbaren Demokratie — zugebilligt wurde, sondern auch alle Gesetze und Verfügungen der Legislative dem Tadel des Volkes ausdrücklich ausgesetzt waren.

[3]) Der ganz besondere Nachdruck, der hier zutage tritt, läßt sich daraus erklären, daß man es als allgemeines Menschenrecht, nicht nur als Bürgerrecht deklarieren wollte, denn letztere konnten durch Naturalisierung in einem auswärtigen Staate, durch Annahme von Staatsämtern oder Begünstigungen, die von keinem Volksgouvernement ausgingen, und durch Verurteilung zu ent=

Dieses schrankenlose Petitionsrecht trug dazu bei, die Versammlungen der gesetzgebenden Körperschaft, ebenso wie früher den König, dem Terrorismus der Masse auszusetzen, die ihre Bitten und Beschwerden mit der ganzen Wucht persönlicher Überreichung unterstützte. Den Machthabern und Urhebern der Konstitution widersprach diese Art zu petitionieren nicht, denn die Pariser Bevölkerung — und um diese handelte es sich vor allem, wenn Petitionen überreicht wurden — war ihre Stütze. Paris muß für jene Epoche mehr denn je als das ganze Frankreich bezeichnet werden; Paris gab den Ausschlag und überwog die Millionen Stimmen auf dem flachen Lande, die der rücksichtslosen Schreckensherrschaft nicht zuneigten, wie sie auch nicht dem Königtume absolut feindlich gegenübergestanden hatten[1]). Vor den Sturmpetenten hatten nur die gemäßigten Parteimänner zu zittern.

Mit der Vernichtung Marats, Dantons und schließlich Robespierres trat ein heftiger Rückschlag gegen den Terror der Straße ein, und die Konstitution vom 23. September 1795 (die vielfach nachgeahmte „Direktorialverfassung") erwähnte neben den Rechten der Menschen und Bürger auch ihre Pflichten. Unter den allgemeinen Verfügungen (Titel XIV) sagte Art. 364: „Tous les citoyens sont libres d'adresser aux autorités publiques des pétitions, mais elles devront être individuelles; nulle association ne peut en présenter de collectives, si ce n'est les autorités constituées, et seulement pour des objets propres à leurs attributions. Les petitionnaires ne doivent jemais oublier le respect dû aux autorités constituées." Das Direktorium war verpflichtet, Mißbräuche, die zu seiner Kenntnis kamen, anzuzeigen (Tit. VI, Art. 162).[2])

---

ehrenden oder Leibesstrafen bis zur Wiedereinsetzung in den vorigen Stand verloren gehen (Art. 5) und in bestimmten Fällen suspendiert werden (Art. 6).

[4]) Die besonders in der Jakobinerverfassung für die Praxis übertriebene Verantwortlichkeit der staatlichen Funktionäre gab Beschwerden einen verstärkten Rückhalt.

[1]) Die Maratisten insbesondere bekämpften den Verfassungsentwurf der Girondisten, der durch die Anbahnung einer unmittelbar demokratischen Herrschaft in Frankreich die auf die Pariser Einwohnerschaft gestützten Gewalthaber bedrohte.

[2]) Typisch für die Reaktion und Abwehr war auch die Bestimmung (Tit. V, Art. 64), daß die Zahl der Zuhörer bei den Sitzungen der Legislative die Hälfte der Mitglieder jedes Rates nicht übersteigen solle; Art. 70 rief eine Bürgerwache für die Versammlung ins Leben.

Ganz im Sinne der Verfassung verfügte das Reglement der beiden Räte, daß eine Petition von nur höchstens drei Personen überreicht werden dürfe.

Klagen über seine eigenen Mitglieder und über Mitglieder des Direktoriums nahm der Rat der Fünfhundert entgegen, und der gesetzgebende Körper brachte sie an den hohen Gerichtshof (Tit. V, Art. 111 ff; Tit. VIII, Art. 265 ff).

Der relativ geringe Einfluß der z. T. niemals durchgeführten Verfassungen während der Revolutionszeit auf die tatsächliche Gebarung im Staate ist bekannt[1]). Erst mit der entschiedenen Reaktion, dem Auftreten Napoleons, begann das Staatsleben geordnete Bahnen einzuschlagen, aber die Konstitutionen selbst verloren mehr und mehr ihren freiheitlichen Charakter.

Seit dem 18. brumaire war die persönliche Überreichung von Petitionen verboten. Die Verfassung vom 13. Dezember 1799[2]) (die „Konsularverfassung", gemäß der Beschlüsse der beiden Räte in St. Cloud[3]) vom 10. November; am 25. Dezember in Wirksamkeit getreten) gestand unter den „allgemeinen Verfügungen" im Art. 83 jedermann zu, Individualpetitionen an die staatlichen Autoritäten, besonders an das Tribunat zu richten; das Tribunat selbst hatte kein Recht der Gesetzesinitiative (Art. 25), sondern mußte sich gemäß Art. 29 begnügen, Wünsche wegen erlassener oder zu erlassender Gesetze, wegen Abstellung von Mißbräuchen und Verbesserungen in allen Zweigen der Staatsverwaltung zu äußern — nie aber durfte es dies wegen zivil- und strafrechtlicher Fälle, die bei Gerichtshöfen anhängig waren. Tribunatswünsche hatten keine notwendigen Folgen und verbanden keine öffentliche Gewalt zu einer Beratschlagung darüber.

So mußte das Petitionsrecht auch die fehlende Initiative des Tribunats ersetzen; seine Übung regelte das Reglement.

Die Senatuskonsulte unter Napoleons Herrschaft als Konsul und Imperator schritten immer unverhüllter dem absolutistischen Endziele zu; am 19. August 1807 wurde das Tribunat

---

[1]) Katharina v. Rußland soll 1792 gesagt haben, Frankreich besitze 1200 Herren, aber es gehorche ihnen niemand außer der König.

[2]) Ein freiheitlicher Entwurf Sieyes fand nicht Bonapartes Billigung.

[3]) St. Cloud u. Versailles zum Schutz der Versammlung vor dem Terror der Straße spielten in Frankreich dieselbe Rolle, wie Brandenburg in Preußen u. Kremsier in Österreich.

aufgehoben, und Petitionen gingen nunmehr an eine Kommission des Staatsrates.

Nach dem ersten Sturz des Kaisers beeilte sich der Senat unter Talleyrands Vorsitz das konstitutionelle System für Frankreich unter den heimkehrenden Bourbonen zu retten und entwarf eine recht magere Verfassung vom 6. April 1814, die in Art. 26 jedermann das Recht zu Einzelpetitionen gewährte. Ludwig XVIII. nannte sie in seiner Proklamation vom 2. Mai 1814 aus Ouen zwar im Tone gemäßigt, aber übereilt, und trat mit der oktroierten Verfassung vom 4. Juni 1814 hervor — die mit einer Dankadresse quittiert wurde. Ihr Art. 53 ließ schriftliche Petitionen an eine oder die andere Kammer zu, und verbot die persönliche Überreichung. Die Geschäftsordnung der Deputiertenkammer ordnete eine monatlich zu erneuernde Petitionskommission an, welche allwöchentlich Bericht zu erstatten hatte. Nur der König hatte das Recht, Gesetze vorzuschlagen (Art. 16), und die Kammern konnten ihn bitten, über irgend einen Gegenstand ein Gesetz vorzulegen und durften angeben, was sie glaubten, daß das Gesetz enthalten solle (s. Art. 19 ff).

Das ist ungefähr derselbe Standpunkt gewesen, den auch die Konsularverfassung eingenommen hatte.

Napoleon kehrte von der Insel Elba zurück und stellte die Konstitution vom Jahre 1799 wieder her, und zwar mit den Veränderungen, die sie während seiner Regierung durch die Senatskonsulte und die kaiserlichen Dekrete erhalten hatte, aber er fand es auch für nötig, hinter der Charte Ludwigs XVIII. nicht zurückzubleiben, und so wurden die von Benjamin Constant entworfenen Zusatzartikel vom 22. April 1815 zu der Reichsverfassung gegeben. Art. 65 garantierte das Petitionsrecht allen Bürgern. Jede Petition ist individuell; Petitionen können an die Regierung und die Kammern gerichtet werden, doch müssen auch letztere den Titel tragen: An Se. Majestät den Kaiser. Den Kammern werden sie durch ein Mitglied überreicht, öffentlich verlesen und wenn eine Kammer sie in Beratung zieht, so übermittelt der Präsident sie dem Kaiser.

Die Art. 23 ff waren auf den Ton der bourbonischen Verfassungsartikel 16 und 19 ff gestimmt.

Diese Zusatzartikel fielen mit dem zweiten Sturz des Kaisers.

Ludwig XVIII. stellte seine Charte wieder her, und Petitionen wurden u. a. in der Folgezeit dazu benützt, Anfragen an die Regierung zu stellen, da direkte Interpellationen unterbunden waren [1]).

Im Jahre 1830 schied die Linie Karls X. aus Frankreich, Louis Philipp wurde König und die Charte vom 7. August 1830 erschien als revidierte Verfassung, die auf der von 1814 aufbaute. Art. 45 stimmte wörtlich mit Art. 53 der Charte Ludwigs XVIII. überein; ebenso blieben die einschlägigen Bestimmungen der Geschäftsordnung unverändert.

Auch dieser grundgesetzliche Zustand war nicht von langer Dauer und überlebte die Revolution von 1848 nicht, die eine freiheitliche Verfassung der Republik (beraten vom 4. Sept. bis 4. Nov. 1848) gebar. Sie erkannte wieder Rechte und Pflichten an, die älter und höher qualifiziert wurden, als positive Gesetze, doch gab Art. 8 nur den Bürgern das Petitionsrecht; seine Ausübung hatte allein die Rechte der Nebenmenschen und die öffentliche Sicherheit zur Grenze. Das Reglement der Legislative reaktivierte die monatlich zu erneuernde Petitionskommission, welche Art. 67 der Geschäftsordnung der Constituante beseitigt hatte, forderte schriftliche Formulierung und verbot eine persönliche Überreichung. — Jeder Volksvertreter besaß die parlamentarische Initiative, die er nach den durch die Geschäftsordnung vorgeschriebenen Regeln ausüben konnte (Art. 39). Der Präsident der Republik, die Minister und öffentlichen Beamten waren verantwortlich (Art. 68).

Eine Napoleonide war es, der 1852 dem Staate eine neue Verfassung kraft der durch das französische Volk an Louis Napoleon Bonaparte durch das Votum vom 20. und 21. Dezember übertragenen Vollmachten gab.

Art. 1 bestätigte und garantierte die im Jahre 1789 proklamierten großen Grundsätze als die Grundlage des öffentlichen Rechtes der Franzosen, — aber auch wenn das Petitionsrecht unter den erwähnten Prinzipien von 1789 gestanden hätte, diese besondere Sicherstellung wäre ihm von geringem Nutzen gewesen, denn Art. 1 blieb für den dritten Napoleon eine klingende Phrase. Art. 45 verbot direkt, Petitionen an den gesetzgebenden Körper

---

[1]) S. Rosegger, Interpellationsrecht, S. 100.

zu richten, denn das Petitionsrecht war allein beim Senate auszuüben. — So war „dafür gesorgt, daß das Petitionsrecht in der Ausübung so wirkungslos als möglich werde. Es konnte nämlich nur bei einer Behörde petitioniert werden, von welcher am wenigsten ein der Regierung unangenehmes Vorgehen zu besorgen war . . ." [1])

Gemäß Art. 13 hingen die Minister — bis zum Jahre 1867 — nur vom Chef des Staates ab, und nach Art. 30 hatte der Senat nur ein stark beschnittenes Recht zur Gesetzesinitiative, das erst durch den Senatuskonsult vom 8. September 1869 einer unbeschränkten Initiative wich, nachdem ein Dekret vom 24. November 1860 den Kammern bereits das Recht verliehen hatte, die Thronrede mit einer Adresse zu beantworten. Nach dem Plebiszit vom 8. Mai 1870 wurde auch das Recht zu Petitionen an das Corps législatif wieder anerkannt.

Ein Umschwung in der Konstitution trat abermals mit dem Sturze der kaiserlichen Herrschaft ein, und es folgte die heute in Kraft stehende Verfassung vom Jahre 1875, die sich aus einer Reihe von Einzelgesetzen zusammensetzt. Darin sind die „Grundrechte" nicht enthalten, doch geht die herrschende Meinung dahin, daß sie prinzipiell auch fernerhin Geltung besäßen, obschon sie kein Verfassungsartikel garantiert [2]).

Daher ist faktisch jedermann in der Lage, sich entweder unmittelbar an eine Verwaltungsbehörde wegen Zurücknahme von ihr erlassener Verfügungen zu wenden, oder seine Petition vor den Senat oder die Deputiertenkammer zu bringen, um von diesen Organen ihre Einflußnahme auf die Regierung zu erbitten. Gegen alle Dekrete sind Gnadengesuche beim Staatsoberhaupte selbst, sowie Petitionen bei den Kammern zulässig, welche allenfalls unter Überweisung der Eingabe an den zuständigen Minister die Regierung ersuchen können, die Sache nochmals zu erwägen.

Und das Gesetz vom 22. Juli 1879 [3]) regelt die Petitionen, soweit sie an die Kammern gerichtet sind, in Art. 6: Toute pétition à l'une ou l'autre des Chambres ne peut être faite et présentée

---

[1]) Pözl, Petitionsrecht, S. 71.

[2]) Esmein, Élements de droit constititionnel, 3. éd. 1903, S. 397 ff; Lebon, S. 27; Pierre, S. 661.

[3]) Loi relative au siège du pouvoir exécoutif et des Chambres à Paris du 22 juillet 1879; S. auch Art. 7—9.

que par un écrit. Il est interdit d'en apporter en personne ou à la barre.

In Ergänzung dazu schufen die Geschäftsordnungen und die Gewohnheiten der Deputiertenkammer, bezw. des Senates folgende Regeln: Prinzipiell kann jedermann an die Kammern petitionieren, Frauen und Minderjährige[1]), Verurteilte und Verbannte ebenso wie Ausländer; letztere auch dann, wenn sie nicht in Frankreich wohnen, doch sollen sie sich nicht in innerpolitische Fragen mengen. Den Petitionen aktiver Offiziere setzt das Dienstreglement eine Schranke, doch fehlt die Erfahrung dafür, wie sich die Kammern trotzdem von ihnen einlaufenden Petitionen gegenüber stellen würden[2]).

Im Allgemeinen sieht man mehr darauf, ob das Petitum gerechtfertigt ist, als darauf, wer petitioniert.

Petitionen unter einem Gesamtnamen werden ungünstig beurteilt; Eingaben sind zu unterzeichnen, die Unterschriften zu beglaubigen und das Domizil (die Adresse) wenigstens eines der Petenten ist anzugeben; der Unterzeichnung Mehrerer steht nichts entgegen[3]).

Die zu Händen des Präsidenten gelangenden oder durch ein Kammermitglied überreichten Petitionen sind der Petitionskommission zu überweisen, die monatlich erneuert wird. Betrifft jedoch die Petition einen Gesetzentwurf, so gelangt sie an jene Kommission, die sich mit diesem beschäftigt. Die Petitionskommission beantragt a) Übergang zur Tagesordnung, b) Überweisung der Petition an den Minister, c) Besprechung in öffentlicher Sitzung. Die Entscheidungen der Kommission werden in einem besonderen Verzeichnis veröffentlicht und die Petenten davon verständigt; in dem der Verteilung folgenden Monat kann jedes Kammermitglied die Berichterstattung in öffentlicher Sitzung verlangen. Nach Ablauf der Frist werden die Beschlüsse der Kommission rechtskräftig. Der Kammerpräsident weist die den Ministern zu übermittelnden Petitionen denselben zu, welche binnen sechs Monaten Auskunft zu geben haben. Diese Antworten erscheinen ebenfalls im Verzeichnis.

---

[1]) Ein Antrag im Jahre 1851, diese nur auf persönliche Beschwerden zu beschränken, wurde abgelehnt; Pierre, S. 661 f.

[2]) Pierre, S. 661.

[3]) Die besonderen Bestimmungen über in Druck niederlegte Petitionen s. Pierre, S. 669 f.

So lange das Petitionsrecht prinzipiell in der Konstitution legalisiert war, wechselten zwei verschiedene Systeme miteinander ab: bald wurde es als ein allgemeines, demnach auch dem Ausländer zustehendes Menschenrecht, bald als eine Befugnis des französischen Staatsbürgers anerkannt.

IV. Italien.

Mit der Verfassung der cispadanischen Republik, die in Modena am 27. März 1797 proklamiert wurde, begann für die Staaten Italiens eine Epoche kommender und vergehender Konstitutionen, nie realisierter Verfassungsentwürfe und in Kraft tretender Grundgesetze. Freistaaten wurden geboren, Freistaaten starben, Fürstentümer und Königreiche entstanden und brachen zusammen. Diese mächtigen politischen Umwälzungen fanden jedesmal ihren Ausdruck in den sie deklarierenden Konstitutionen. Und die Verfassungen lassen sich nach der Zeit, aus der sie entsprangen, in drei Gruppen gliedern: a) jene ungefähr zwischen den Jahren 1797 bis 1800 waren bald mit größeren, bald mit geringeren Abweichungen der französischen Direktorialverfassung (1795) nachgebildet; b) die Konstitutionen zwischen 1800 und 1814 trugen Napoleons absolutistische Eigenart, welche hier an Energie seine Senatuskonsulte in Frankreich noch übertraf; c) die Grundgesetze nach dem Sturz des Kaisers zeigten von recht mäßigem Liberalismus der verschiedenen Staatshäupter, die sichtbar das Ruhebedürfnis der Völker ausnützten, um die eigene Macht auch rechtlich zu festigen. —

Nur die Konstitution eines einzigen Staates — des Ländchens San Marino mit 6000 Einwohnern, bestehend aus einer Stadt und vier Dörfern — hat in rührender Idylle die Stürme der Revolution und des korsischen Eroberers unangetastet überlebt.

In den verschiedenen Verfassungen, angepaßt an ihren Grundcharakter, war auch das Petitionsrecht verschieden behandelt. Bald fehlte es völlig, bald war es nur als Beschwerderecht vorhanden, bald imitierte es Art. 364 der vorbildlichen Direktorialverfassung[1]),

[1]) Z. B. Art. 365 der Konstitution für die cisalpinische Republik, proklamiert in Mailand am 9. Juli 1797.

bald mußten Petitionen auch die mangelnde Initiative der gesetzgebenden Versammlungen ersetzen[1]).

Als Reaktion gegen die Veränderungssucht an der Wende des 18. und des 19. Jahrhunderts folgte ein Abschnitt von 3 Jahrzehnten, welcher arm an neuen Konstitutionen war, bis 1848 eine erneute Sturmzeit hereinbrach und die Sturmflut abermals eine Summe von Verfassungen zeugte. So wurden die beiden Sizilien, Toskana, Sardinien, der Kirchenstaat und Sizilien mit Grundgesetzen bedacht. Manchen von ihnen war nur eine kurze Lebensdauer beschieden — die Ereignisse verschlangen sie —, und heute kommt nur mehr der sardinischen Verfassung vom 4. März 1848 eine praktische Bedeutung zu. Karl Albert hatte sie seinen Untertanen oktroiert und sie ist es, welche, im Laufe der Zeit entsprechend revidiert und den geänderten Verhältnissen Rechnung tragend, zur Reichsverfassung Italiens wurde.

Die anderen Kostitutionen können nur historisches Interesse für sich in Anspruch nehmen. Was die Gestaltung des Petitionswesens anlangt, so soll es bei drei von ihnen kurz erörtert werden.

Die Verfassung des Königreichs beider Sizilien vom 10. Februar 1848 teilte das Petitionsrecht jedermann ohne Unterschied zu und verbot eine persönliche Überreichung an die Kammern, an die Petitionen schriftlich ergehen mußten (Art. 19).

In der Toskanischen Verfassung vom 15. Februar 1848 normierte Art. 57, daß jeder Bürger, der das 21. Jahr zurücklegte, das Recht und die Befugnis besitzt, an beide Kammern Bitten und Beschwerden zu richten; dieselben dürfen niemals persönlich übermittelt werden (und Art. 58 hebt ausdrücklich hervor, daß der Empfang von Deputationen untersagt ist). Jede Kammer überweist die bei ihr eingehenden Petitionen einer Kommission zur Prüfung und Berichterstattung und entscheidet sich über die Annahme der Bitte oder Beschwerde, oder teilt sie dem dafür kompetenten Minister zur Berücksichtigung mit.

Adressen an den Fürsten sind nicht vorgesehen, wohl aber Deputationen; an das Ministerium gehen Botschaften (Art. 59).

Das Grundgesetz für den Kirchenstaat vom 14. März 1848 gewährte ebenfalls jedem majorennen Bürger das Petitionsrecht.

---

[1]) S. Verfassung des lombardisch-venetianischen Königreichs vom 24. April 1815, Art 24.

Auf demselben Standpunkt steht die zur italienischen Reichsverfassung[1]) ausgeweitete piemontesisch-sardinische Verfassung, und die Reglements des Senates und der Deputiertenkammer enthalten Bestimmungen, wie einlaufende Bitten und Beschwerden zu behandeln sind, und über die Form, die sie haben sollen.

Da Art. 57 das Petitionsrecht jedem Großjährigen schlechtweg gewährleistet, so kommt es auch dem großjährigen Ausländer zu. Die Ansicht des Staatsrates lautete allerdings dahin, daß, wenn es sich um Ausübung rein politischer Rechte handle, nur der durch ein königliches Dekret naturalisierte Fremde zuzulassen sei[2]), aber das Parlament verfährt bei Petitionen weitherziger, was einerseits auch damit zu erklären ist, daß das Petitionsrecht nicht als ausschließlich politisches Recht aufgefaßt wird[3]), anderseits durch die Erwägung veranlaßt werden kann, daß es ziemlich unkontrollierbar ist, ob nicht eine Petition tatsächlich von einem Fremden stammt, während sie formell von einem vorgeschobenen Staatsangehörigen ausgeht[4]). Jedenfalls sind Petitionen seitens unterschobener Personen nicht selten.

Einzelne Entscheidungen des Staatsrates[5]) sprechen auch den Verurteilten, welche die bürgerlichen Ehrenrechte verloren, das Recht zu petitionieren ab, andere Entscheidungen schließen sich dieser Beschränkung nicht an[6]).

Da ferner Art. 57 nur die Großjährigkeit des Petenten fordert und Art. 58 nur die persönliche Überreichung an die Kammern verbietet[7]), so machten von dem Petitionsrechte auch Deputierte Gebrauch, was völlig einwandfrei ist; daß aber auch ein Senator an die Wahlkammer petitionierte[8]), dürfte nicht dem Geiste der Verfassung gerecht werden[9]).

---

[1]) S. auch Brusa, das Staatsrecht des Königreichs Italien, 1892, S. 69, 168 ff.

[2]) Vom 6. Februar 1866.

[3]) Der Begriffsinhalt des Terminus „politisches Recht" ist überdies schwankend. S. die Auffassung bei Brusa, S. 168.

[4]) Deshalb, wie auch aus anderen Gründen, hat die Frage nach dem Petitionsrecht von Ausländern mehr theoretische als praktische Bedeutung.

[5]) Vom 25. Apr. 1852, 4. Juli 1863.

[6]) Vom 24. Nov. 1868.

[7]) S. auch Art. 59, worin den Kammern untersagt ist, Deputationen zu empfangen.

[8]) Am 7. Mai 1873.

[9]) Immerhin läßt sich aber dagegen nichts so gewichtiges einwenden, wie gegen den vielfach glossierten Vorfall in Österreich, wo ein Minister mit der

Gelangen Petitionen an eine Kammer, so hat diese — gemäß Art. 57 — die Pflicht, sie durch eine Kommission prüfen zu lassen, und auf deren Bericht hin zu erwägen und zu beschließen, ob sie inbetracht gezogen werden sollen oder nicht; entscheidet sich die Kammer dafür, so sind die Bitten oder Beschwerden dem zuständigen Minister zu überweisen, oder in den Bureaus zur geeigneten Berücksichtigung aufzulegen.

Auf eine solche im Gesetze vorgeschriebene Behandlung haben nur jene Eingaben Anspruch, die den Erfordernissen entsprechen, welche an sie gestellt werden. Von den Anforderungen, welche die Verfassung stellt, wurde bereits gesprochen und es ist nur noch hinzuzufügen, daß Art. 58 Behörden allein gestattet, unter einem Gesamtnamen zu petitionieren, daneben jedoch kommen noch die in den Geschäftsordnungen enthaltenen Bestimmungen inbetracht und die Regeln, die sich aus der Interpretation der Verfassungsnormen ergeben.

Anschließend an die Art. 57 und 58 der Konstitution enthalten die Reglements des Senates und der Deputiertenkammer besondere Vorschriften, die in die praktische Handhabung des Petitionswesens tief einschneiden; in manchen Punkten stimmen die Geschäftsordnungen der Kammern miteinander überein, in manchen divergieren sie. Gemeinsam ist ihnen die Vorschrift, daß Petitionen den Nachweis der Geburt und die Angabe der Wohnung des Petenten oder die Bescheinigung der Unterschriften und die Beglaubigung der Großjährigkeit des Einreichenden durch den Gemeindevorsteher tragen müssen. Ohne diese Voraussetzungen kann eine Petition nur durch einen Senator oder Deputierten der Kammer überreicht werden, wobei das übermittelnde Kammermitglied erklärt, den Petenten persönlich zu kennen. — Mit Schluß der Session sind noch nicht erledigte Petitionen hinfällig. —

In der Regel ist eine Beschwerde an die Kammer erst nach Erschöpfung des gesetzlichen Instanzenzuges möglich. Jene Petitionen, die in Beratung stehende Gesetzentwürfe betreffen, werden der sich damit befassenden parlamentarischen Kommission mitgeteilt, und die Senatoren und Deputierten können von ihrem Inhalt Kenntnis nehmen.

Deputation eines Vereines, dessen Mitglied er war, bei einem anderen Minister petitionierend vorsprach; würde sich die Erscheinung des petionierenden Ministers einbürgern, so könnte es vorkommen, daß ein Minister bei einem ihm untergebenen Beamten petitioniert, was ein recht sonderbares Phänomen wäre!

Bezüglich der Form wünscht man Achtung der militärischen Disziplin und der hierarchischen Ordnung bei Beamten, welche Dinge fordern, die nicht ihre persönlichen Rechte betreffen.

Petitionen von Instituten oder Versammlungen ohne juristische Persönlichkeit werden solchen Einzelner gleichgeachtet, wenn sie die Unterschrift des Präsidenten oder einer anderen Person tragen.

In der Geschäftsordnung des Senates[1]) wird das Urteil der Kommission über eingelaufene Petitionen durch feste Normen auf Grundlage von fünf Kategorien begrenzt; die Berichterstattung über anonyme und nicht authentische Petitionen ist verboten; solche, welche Religion, König oder Parlament beleidigen, der Verfassung widerstreiten, in der Form unpassend sind, oder die nicht in den Wirkungskreis des Parlamentes fallen[2]), werden durch Übergang zur Tagesordnung abgetan; stets kann dies auch beantragt werden, wenn Petitionen bezwecken, die Verwaltung zur Beobachtung der Gesetze aufzufordern, oder legislative bezw. exekutive Vorkehrungen anraten, doch kann in solchen Fällen die Überweisung der Eingabe an Minister bezw. die Deponierung im Archive stattfinden, oder die Übersendung an ein besonderes Bureau oder eine Kommission beschlossen werden.

Das Reglement der Deputiertenkammer[3]). Hier ist der Bericht über eine Petition spätestens vierundzwanzig Stunden[4]), ehe sie zur Diskussion gelangt, zu verteilen. Die Kommission pflegt eine Zusammenstellung der gegenstandslos gewordenen vorzulegen und die Kammer hat nach der Rede des Berichterstatters das zu genehmigen. Der Regierung werden nur die bereits im Plenum inbetracht gezogenen überwiesen.

Brusa[5]) stellt fest, daß in den ersten Jahren der politischen Freiheit sehr eifrig vom Petitionsrecht Gebrauch gemacht wurde, und jährlich durchschnittlich 1500 Petitionen an die Wahlkammer allein gelangten, was im gleichen Verhältnisse jetzt für das ganze Reich die Summe von ungefähr 10000 ergäbe. Aber nach Ordnung der Verwaltung, Verbesserung der Gesetze, Befriedigung der dringendsten Bedürfnisse, Wahrung der gemeinsamen Inter-

---

1) G. O. v. 1883, Art. 84, 86. S. Brusa, S. 169.

2) Wie Stellen- u. Bittgesuche.

3) G. O. v. J. 1888, Art. 32, 64, 83. S. Brusa, S. 169 f.

4) Im Senate drei Tage.

5) S. 168 Anm. 3.

essen seitens der Administrative und Belehrung der Bürger über das Wesen und die Wirkung des Petitionsrechtes durch die Erfahrung verminderte sich gradatim ihre Zahl, und man begann mehr im öffentlichen als im privaten Interesse davon Gebrauch zu machen, so daß der jährliche Durchschnitt der bei der zweiten Kammer eingehenden Petitionen ca. 250 beträgt. Bis 1885 gelangten an die Wahlkammer rund 20000, an den Senat 6000 derartige Eingaben, von denen 1/3 den Schutz privater Interessen bezweckte, während der Rest von administrativen Vertretungen ausging.

Das Recht der Beschwerde an den König[1]) ist eine Art Ergänzung zum Petitionsrecht und ist gewährt gegen die Rechtsgiltigkeit administrativer Verfügungen, bei denen Entschädigungsbegehren im Instanzenweg nicht gestellt werden können, oder der Instanzenzug bereits erfolglos durchlaufen ist. Dieses Beschwerderecht steht zweifellos auch dem Ausländer zu.

Jeder Verurteilte hat auch, was besonders hervorgehoben wird, das Recht, Begnadigungs-, Amnestie-, Strafnachlaß- Rehabilitierungs- und Revisionsgesuche einzureichen[2]).

V. Holland, Belgien, Luxemburg.

Drei historische Tatsachen sind es, die seit dem Ausgang des achtzehnten Jahrhundertes die konstitutionellen Bestimmungen und damit auch das Wesen der Petitionsinstitution in den drei heute souveränen Staaten Holland, Belgien und Luxemburg beeinflußten:

1. Der bald engere, bald losere Verband der drei Staaten untereinander; 2. das Übergreifen der französischen Revolution und der napoleonischen Machtsphäre mit allen Begleiterscheinungen[3]) auf die nördlichen Nachbarländer; 3. die teilweise Zugehörigkeit zum Deutschen Bund, der mit seinen Grundgesetzen[4]) das Verfassungsleben der Gliedstaaten tangierte.

---

[1]) Brusa, S. 69.

[2]) Cod. proc. pen. Art. 688, 826, 830, 831, 834.

[3]) Für das Petitionsrecht kommen in erster Linie die darauf bezugnehmenden Normen der französischen Konstitution von 1795 inbetracht.

[4]) Bezüglich des Petitionsrechtes sind zuvörderst die einengenden Beschlüsse aus den Jahren 1831 u. 1832 zu erwähnen.

Erst die neuesten Verfassungen regeln selbständig und formell unabhängig von Mächten und Umständen, die außerhalb eines jeden Staates vorhanden sind, die Petitionsnormen.

a) **Holland.**

Die erste im Zeichen der Freiheit am 1. März 1796 nach dem Haag einberufene Nationalversammlung arbeitete einen Konstitutionsentwurf aus, den im August 1797 das Volk verwarf; erst die zweite im September des Jahres 1797 zusammentretende Nationalversammlung brachte eine Verfassung nach dem Muster der französischen Jakobiner- und Direktorialverfassung zustande, nachdem die gemäßigte Partei — ebenfalls nach französischem Vorbilde — geknebelt worden war. Die Urversammlungen nahmen am 23. April 1798 die Grundgesetze an. Darin gestattete Art. 17 der allgemeinen Grundsätze jedem Einwohner Bittschriften, Adressen oder andere Vorstellungen den staatlichen Gewalten nach Gutdünken zu übergeben. Alle Vorstellungen mußten persönlich und durften nicht unter Gesamtnamen geschehen, es sei denn durch Körperschaften, die das Gesetz angeordnet und als solche anerkannt hat, und zwar nur über jene Gegenstände, die in ihren Wirkungskreis fielen. Gemäß Art. 171, 172, 197 der Verfassungsakte nahmen die Gemeinderegierungen Eingaben in Empfang und beförderten sie weiter an die Departementregierung, die sie ihrerseits unverzüglich dem Vollziehungsrat oder dem stellvertretenden Körper (der 1. Kammer) übermittelte, wenn sie nicht selbst darüber einen Beschluß faßte; auf demselben Wege, umgekehrt, gelangte schließlich die Erledigung unentgeltlich an den Adressanten zurück[1]).

Die inner- und außerpolitischen Ereignisse und die französische Konsularverfassung brachten den Niederlanden die Konstitution vom 16. Oktober 1801, wo Art. 10 der allgemeinen Grundsätze jedem Bürger das Recht zu schriftlichen Gesuchen und Vorschlägen an die kompetenten Behörden gewährte, wofern die Petitionen individuell unterzeichnet waren; außer diesem Falle konnten sie nicht anders, als durch die vom Gesetz konstituierten Körperschaften in betreff Gegenstände ihres Wirkungskreises gemacht werden. Denselben Standpunkt teilten Art. 7 der Verfassung vom

[1]) Die Bestimmungen über den Schutz der gesetzgebenden Versammlung gegen Terrorismus und über die Klagemöglichkeit gegen ihre Mitglieder ähnelten den Normen der vorbildlichen französischen Direktorialverfassung.

15. März 1805 und § 5 der Verfassung vom 7. August 1806 (oktroiert durch Napoleons Bruder König Louis); besonders letztere atmete in den Prinzipien unverfälscht napoleonischen Geist.

Die von der Revolution hinweggefegten Oranier kehrten 1813 nach Holland zurück, und eine Frucht davon stellt die das Petitionsrecht ignorierende Verfassung vom 28. März 1814 dar, welche nie in Wirksamkeit trat; erst dem Grundgesetz vom 24. August 1815, unter König Wilhelm, war eine faktische Kraft vergönnt und es setzte das Petitionsrecht im Art. 161 für jeden Einwohner in den Grenzen der Verfassungen von 1801, 1805 und 1806 fest, und gestattete den Provinzialständen (Art. 151) und den Lokalverwaltungen (Art. 160) die Interessen ihres Kreises beim König und den Generalstaaten, bezw. beim König und den Provinzialständen zu vertreten, was ungefähr auch schon die Verfassung von 1814 so vorgesehen hatte (Art. 92, 98). Die historischen Ereignisse des Jahres 1830 beeinflußten die konstitutionellen Normen über das Petitionsrecht nicht.

Die Bestimmungen über das Petitionsrecht in der Verfassung vom 11. Oktober 1848 stimmten fast völlig mit den in der heute in Kraft stehenden Konstitution vom 30. November 1887 [1]) überein, doch unterscheiden sie sich in Einzelheiten von dem sonst üblichen Typus der Regeln.

Nach Art. 8 [2]) hat jeder Holländer das Recht, schriftlich, von ihm selbst unterfertigte Petitionen an die kompetenten Behörden zu richten. Für einen anderen kann nur dann eine Unterschrift geleistet werden, wenn dazu eine schriftliche Vollmacht erteilt wurde und diese der Petition beigefügt ist. Korporationen, die kraft Gesetzes bestehen, steht das Petitionsrecht in bezug auf Angelegenheiten zu, die in ihren Wirkungskreis fallen. Art. 119 [3]) bestimmt, daß andere Vorlagen als Entwürfe zu Gesetzen von jeder Kammer besonders an den König gerichtet werden können — somit ist jedes Haus berechtigt, Wünsche, Erklärungen, Ratschläge und Adressen an die Krone gelangen zu lassen. Gemäß Art. 94 [4]) sind die Chefs der Ministerialdepartements gehalten,

[1]) S. de Hartog, das Staatsrecht des Königreichs der Niederlande, 1886, S. 15, 17, 39. Hartog konnte noch nicht die Verfassung von 1887 berücksichtigen.

[2]) Ähnlich Art. 9 der Verfassung von 1848.

[3]) Ebenda, Art. 113.

[4]) Ebenda, Art. 89.

den Kammern auf Verlangen Aufklärungen, soweit dies mit den Interessen des Staates vereinbar ist, zu erteilen.

Die Provinzialstände können die Interessen ihrer Provinzen und deren Bewohner bei dem König und den Generalstaaten wahrnehmen (Art. 138[1]); ein konformes Recht besitzen die Gemeindeverwaltungen (Art. 148[2]).

b) Belgien[3].

Wenn England sich rühmen kann, das Petitionsrecht als erster der modernen Verfassungsstaaten im Jahre 1689 ausdrücklich anerkannt zu haben, und wenn in Amerika Pennsylvanien im Jahre 1776 durch seine Formulierung der Institution in der bill of rigths ein Muster für die Staaten der Union und in zweiter Linie für die französischen Menschen- und Bürgerrechte der Verfassung von 1791 abgab, so gebührt als drittem in der Reihe Belgien das Verdienst, dem Petitionsrecht jene Gestalt und jenen Charakter gegeben zu haben, die in sehr vielen anderen Grundgesetzen Nachahmung fanden. Und die Zeit der eifrigsten Nachahmung fällt in die Mitte des neunzehnten Jahrhunderts.

Art. 21 der belgischen Konstitution vom 7. Februar 1831 lautet[4]): „Chacun a le droit d'adresser aux autorités pupliques des pétitions, signées par une ou plousieurs personnes. — Les autorités constituées sont seules le droit d'adresser des pétitions en nom collectif.“

Daß nicht nur jeder Belgier — der angezogene Paragraph erscheint im Tit. II, der betitelt ist: de Belges et de leurs droits—, sondern auch der Ausländer petitionsberechtigt ist, wenn er sich in Belgien aufhält, dürfte sich aus Art. 128[5]) ergeben.

Ferner bestimmt Art. 43[6]): „Il est interdit de présenter en personne des pétitions aux chambres. — Chaque chambre a le droit de renvoyer aux ministres les pétitions qui lui sont

---

[1]) Ebenda, Art. 134.

[2]) Ebenda, Art. 144.

[3]) S. Vauthier, das Staatsrecht des Königreichs Belgien, 1892, S. 34, 46.

[4]) Ähnlich Art. 26 des Entwurfes vom 27. Oktober 1830.

[5]) Art. 128: Tout étranger qui se trouve sur le territoire de la Belgique jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi.

[6]) Ähnlich Art. 74 des Entwurfes.

adressés. Les ministres sont tenus de donner des explications sur leur contenu, chaque fois que la chambre l'exige."

Jede Kammer ist befugt, Adressen an den König zu richten; solche Adressen werden von einer Kommission redigiert, die im Senat aus dem Präsidenten und vier Senatoren, in der Deputiertenkammer vom Präsidenten und sechs Abgeordneten gebildet wird.

c) Luxemburg [1]).

Art. 28 der Verfassung aus dem Jahre 1848 [2]) und Art. 27 der Verfassung vom 17. Oktober 1868 stimmen mit Art. 21 der belgischen Konstitution von 1831 überein. Was jedoch Art. 43 der belgischen Konstitution anlangt, so übernahm ihn zwar die Verfassung Luxemburgs von 1848 in ihrem Art. 68, doch dessen 1868er Grundgesetze nahmen daran nicht allein formelle Änderungen vor, sondern fügten auch ihrem Art. 67 noch, in Übereinstimmung mit der Verordnung vom 27. November 1856, Absch. 30, hinzu: „La Chambre [3]) ne s'occupe d'aucune pétition ayant pour objet des intérêts individuels, à moins qu'elle ne tende au redressement de griefs résultant d'actes illégaux posés par le gouvernement ou les autorités, ou que la décision à intervenir ne soit de la compétence de la Chambre."

Neben dem durch die Verfassung garantierten Petitionsrecht besteht ein ziemlich allgemeines Recht der Beschwerde gegen Rechtsverletzungen in der Verwaltungsrechtspflege, und in der Praxis wird die Petition an die Volksvertretung nur als subsidiäres Rechtsmittel betrachtet, das erst dann zur Hand genommen werden darf — falls es sich um eine Petitionsbeschwerde handelt —, wenn bei den Behörden selbst keine Abhilfe zu erwirken war und der ordentliche Instanzenzug bereits ohne Erfolg durchgemacht wurde. Das Kammerreglement regelt das Verfahren der Kammer bei der Untersuchung von Petitionen, die an sie gelangten. Selbstverständlich kann das parlamentarische Kollegium

---

[1]) S. Eyschen, das Staatsrecht des Großherzogtums Luxemburg, 1890, S. 65 f, 97, 99.

[2]) Die Verordnung in betreff der landständischen Verfassung für das Großherzogtum Luxemburg vom 12. Oktober 1841 erwähnte das Petitionsrecht nicht, und das Reglement vom 12. Januar 1843 gestattete Privatpersonen nicht, sich an die Stände petitionierend zu wenden.

[3]) Luxemburg besitzt bekanntlich das Einkammersystem.

eine angefochtene administrative Verfügung nicht selbst abändern, aber es vermag sich in Form einer Vorstellung oder eines Tadelsvotums zugunsten einer Beschwerde bei der Regierung zu verwenden.

Das Gesetz vom 13. brumaire des Jahres VII, Beschlüsse vom 15. fructidor des Jahres VIII, vom 2. März 1814 und 11. Juni 1815 forderten, was auch u. a. durch ein Zirkular vom 24. Januar 1855 neuerdings in Erinnerung gebracht wurde, daß alle Petitionen und Briefe an den König-Großherzog, die bestellten Behörden, Verwaltungen und öffentlichen Anstalten auf Stempelpapier geschrieben seien. Dasselbe war für Gesuche von Beamten in ihrem persönlichen Interesse (sowie für alle Akten und Schriften, die einen Rechtstitel begründen und als solche publiziert werden sollen) verlangt.

VI. Schweiz.[1])

a) Die Eidgenossenschaft.

Die aus Bündnissen erwachsene und aus 13 souveränen Kantonen bestehende Eidgenossenschaft hatte am Ende des 18. Jahrhunderts eine allmählich entstandene, sehr zusammengesetzte Verfassung, die ihr den Charakter eines „Staatenbundes“ gab und veraltet, engherzig und kraftlos war. Die Unzufriedenheit vieler mit diesem Verfassungszustande kam mit der französischen Revolution zum Ausdruck und die Reformer begünstigten und unterstützten ein Eingreifen Frankreichs, von dem sie eine Wiederherstellung ihrer Freiheit hofften. Der Watländer Laharpe und Genossen sandten 1797 eine Bittschrift an das französische Direktorium, auf Grund des Vertrages von Lausanne aus dem Jahre 1564, um ihre Rechte wieder zu erhalten. Frankreich griff ein und stieß auf den Widerstand der konservativen Elemente in der Schweiz; aber die Drohung des Generals Brune, die Eidgenossenschaft in drei kleine Freistaaten aufzulösen, verursachte den nach der Direktorialverfassung gearbeiteten Verfassungsentwurf der

---

[1]) Orelli, das Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft, 1885, bes. S. 33, 73, 101. Schollenberger, das Bundesstaatsrecht der Schweiz, 1902, bes. S. 205 f, 213. Derselbe, Grundriß des Staats- und Verwaltungsrechts der Schweizerischen Kantone, 1900, I. S. 31 ff, 72, 207.

helvetischen Republik vom 15. März 1798, unterzeichnet zu Basel, der die „Einheit des Vaterlandes“ — den Einheitsstaat — an Stelle der föderativen Gestaltung setzen wollte; nach § 95 nahm der Statthalter jedes Kantons „Vorschläge und Klagen“ an, sowie die „Bittschriften der Bürger“, die er den „gehörigen Obrigkeiten“ zukommen lassen sollte. Dieser Entwurf diente der Verfassung der helvetischen Republik vom 12. April 1798 zum Vorbild; gemäß deren Art. 96 erhielt der „Nationalschultheiß“ jedes Kantons die Befugnisse, die der Baseler Konstitutionsvorschlag dem Statthalter zusprechen wollte, und Tit. XII, der die „Mittel, die Verfassung in Tätigkeit zu setzen“ enthielt, sah eine „Bittschrift“ einer gewissen Anzahl von Bürgern vor, die ersuchen konnten, sich in Primärversammlungen vereinigen zu können, um über die Annahme oder Verwerfung dieser Verfassung zu beratschlagen, und ihre Wahlmänner zu ernennen (Art. 1, 2).

Diese Konstitution trat zwar ebenso wenig ins Leben, wie die folgenden vom 29. Mai 1801, 24. Oktober 1801, 27. Februar 1802 und 22. Mai 1802 (welche über das Petitionsrecht schwiegen), gab aber selbst Anlaß zu vielen Bitten und Beschwerden.

Die ergebnislosen Verfassungsversuche schlossen für ein Jahrzehnt die Mediationsakte vom 19. Februar 1803 ab. In Kap. XX, die Bundesakte enthaltend, sprach nur Art. 30 über Klagen auswärtiger Mächte oder eines Kantons. Im Jahre 1813 wurden die Vermittlungsakte aufgehoben, und dafür entstand der Bundesvertrag zwischen den 22 Kantonen der Schweiz vom 7. August 1815, der ebenfalls das Petitionsrecht ignorierte. Die Revisionsversuche 1832/33, die auch die Aufnahme von „Volksrechten“ anstrebten, führten zu keinem Ergebnis, wohl aber wirkte das Jahr 1848 auch in der Schweiz verfassunggebärend. Der Entwurf einer Verfassung für den Bund schlug als Art. 44 vor: „Die Schweizer haben das Recht, an die Bundesbehörden Petitionen zu richten.“ Allgemeiner, das Petitionsrecht nicht nur den Schweizern und diesen wieder nur an Bundesbehörden zusprechend, sagte Art. 47 der Verfassung vom 12. September 1848: „Das Petitionsrecht ist gewährleistet.“ Diese Bestimmung ging wörtlich als Art. 57 in die Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 über, die als das Ergebnis einer Totalrevision der 1848er Konstitution anzusehen ist.

Kraft der allgemeinen Fassung gilt das Petitionsrecht „gegenüber allen öffentlichen Organen, in Bund und Kantonen," sagt Schollenberger[1]) und die Angelegenheit, in welcher petitioniert wird, muß in die Kompetenz des Adressaten fallen[2]), doch darf es, da Art. 5 der Bundesverfassung die verfassungsmäßigen Rechte der Behörden garantiert, z. B. nicht mißbraucht werden, um durch eine Volksagitation die Regierung vor Ablauf ihrer Amtsdauer zum Rücktritt zu zwingen[3]).

Petitionieren kann jedermann, ob er nun Schweizerbürger ist oder nicht[4]), ohne Unterschied des Geschlechtes und des Alters[5]). Die Behörden, an welche Petitionen kommen, haben sie in Beratung zu ziehen[6]).

Die Kantone haben die durch die Bundesverfassung garantierten Rechte, zu denen das Petitionsrecht gehört, in Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtssprechung zu respektieren[7]), verletzen sie dieselben, so steht die Beschwerde an das Bundesgericht (Art. 113, Ziffer 3) offen.

Die Volksinitiative unterscheidet sich von dem Rechte der Petition 1. daß, um sie geltend zu machen, eine größere Anzahl von Bürgern notwendig ist, 2. daß sie den Gesetzgeber zu einer bestimmten Beschlußfassung nötigt und allenfalls eine Abstimmung des Volkes inauguriert[8]), also bestimmte gesetzlich festgelegte Folgen nach sich zieht.

---

[1]) Bundesstaatsrecht, S. 213.

[2]) Schollenberger erklärt ebenda, daß Petitionen „sich auf welchen Gegenstand immer beziehen" können.

[3]) Orelli, S. 73.

[4]) Schollenberger, Bundesstaatsrecht, S. 207 f gesteht das Petitionsrecht allen in der Schweiz domizilierenden Personen zu — aber dem Schweizerbürger, der im Auslande seinen Wohnsitz hat, nicht. Diese Ansicht geht aus seinen Ausführungen hervor, dürfte jedoch von ihm selbst kaum geteilt werden und widerspricht dem in seinem Kantonalstaatsrecht S. 33 Gesagten. — Im Frühling 1908 petitionierten Ausländer aus dem Ausland an den Bundesrat, der sich übrigens in der Frage für unzuständig erklärte, um Aufrechterhaltung des Schweizer Asylrechtes (Zeitungsnachricht).

[5]) Schollenberger, Bundesstaatsrecht, S. 208.

[6]) Orelli, S. 33; anderer Ansicht Schollenberger, Bundesstaatsrecht, S. 205 Anm.

[7]) Schollenberger, Bundesstaatsrecht, S. 213 f.

[8]) S. Orelli, S. 103; Die Gewährung des Petitionsrechtes begründet nur den Anspruch, daß eingehende, ordnungsmäßige Petitionen geprüft werden sollen. Diesen Anspruch leugnet Schollenberger, Bundesstaatsrecht, S. 205 Anm., da er „Petitionsrecht" und „Petitionsfreiheit" identifiziert.

b) Die Kantone.

Verschiedenartig wie die Verfassungen der Kantone am Ende des 18. Jahrhunderts waren, da einerseits mächtige Patriziate in den Städten die Führung besaßen, andererseits in den Landkantonen demokratische Prinzipien galten, so verschiedenartig blieben sie, als seit 1814 neue Konstitutionen ins Leben gerufen wurden. Gerold Meyer von Knonau nimmt 10 verschiedene politische Prinzipien darin als verwirklicht an; es sind alle Schattierungen und Nuancen vom monarchisch-landständischen Gedanken in Neuenburg bis zur reinen Demokratie in Schwyz, Uri, Unterwalden, Zug, Glarus und Appenzell vertreten gewesen.

Auch des Rechtes der Bitte und Beschwerde [1]) war in einzelnen dieser Grundgesetze [2]) gedacht, in anderen nicht; auch dort, wo es ausgesprochen, entbehrte es einer einheitlichen Formulierung, war oft nur angedeutet und stand vielfach als seit altersher geübt stillschweigend auch ferner in Übung, zumal hie und da die ehemaligen „Rechte, Freiheiten und Gewohnheiten" formell beglaubigt wurden [3]).

Diese Grundgesetze gaben Anlaß zu großer Unzufriedenheit, sowohl auf aristokratischer wie auf demokratischer Seite; die Bewegung des Jahres 1830 brachte neuerdings die Verfassungsfragen in Fluß, und es entstanden in vielen Kantonen neue Konstitutionen, in denen auch das Petitionsrecht eingehender geordnet wurde [4]).

Mancherorts begnügte man sich mit der prinzipiellen Anerkennung desselben, zuweilen wurden Ausführungsgesetze in Aussicht gestellt; bald gestattete man es „Einzelnen, Mehreren, Behörden

---

[1]) Die Verfassungen der 19 Kantone in den Kap. I—XIX der Mediationsakte enthielten nichts über das Pet.-Recht.

[2]) Vergl. Luzern (Verf. 1814) § 28; Neuenburg (Organisationsedikt v. 26. Dez. 1814) mit ständischem Beschwerderecht gem. Absch. 10; Genf (1814) Tit. II, Art. 10; Wallis (1815) § 29; hier war das Pet.-Recht schon geordnet durch Art. 52 der Verf. v. 1802; Unterwalden ob dem Wald (1816) Art. 33.

[3]) Z. B. Urkundliche Erklärung des großen Rats von Bern, 21. Sept. 1815, Absch. 2; ebenso da die Verf. (1816) unter den allgemeinen Grundsätzen.

[4]) Solothurn (Verf. 1830) § 54; Luzern (1831) § 6; Zürich (1831) Art. 6; Bern (1831) § 17; Schaffhausen (1831) §§ 8, 37 lit. n; St. Gallen (1831) Art. 11, 53; Aargau (1831) §§ 7, 41 lit. p; Thurgau (1831) §§ 10, 62; Freiburg (1832) § 12; Basel-Land (1832) § 30.

und Korporationen" allen Staatsorganen gegenüber, bald nur an eine bestimmte Kategorie.

Seit dem Jahre 1848 ist das Petitionsrecht durch die Bundesverfassung garantiert, und die in Kraft stehenden Kantonalverfassungen können kaum mehr tun, als seine Ausübung regeln, doch überlassen sie das zuweilen den Geschäftsordnungen und wiederholen nur Art. 57 der eidgenössischen Konstitution oder verweisen darauf[1]).

VII. Liechtenstein.

Nach § 13 der Verfassungsurkunde vom 9. November 1818 hatte jeder Landstand die Befugnis, auf dem Landtage Vorschläge zu machen, die auf das allgemeine Wohl abzielen, und über den darüber folgenden Landtagsschluß entschied der Fürst. § 14ff zählte jene Materien auf, worüber den Ständen kein Vorschlagsrecht zustand.

Ausführlicher und liberaler regelt die Rechte zu petitionieren und sich zu beschweren — die Befugnisse werden hier getrennt erwähnt — die Verfassung vom 26. September 1862.

a) Petitionen: Das Petitionsrecht an den Landtag steht einzelnen Landesangehörigen und anderen in ihren Interessen Betroffenen, Gemeinden und Korporationen zu; durch ein Mitglied des Landtages können sie Wünsche und Bitten vorbringen (§ 20). b) Beschwerden: sie können erhoben werden 1) von Landesangehörigen, die durch Mißbräuche oder Rechtsverletzungen in ihrem Interesse verletzt wurden, bei den Behörden und zwar im Instanzenzug bis zur höchsten; von einer die Beschwerde abweisenden Entscheidung ist der Beschwerdeführer mit Angabe von Gründen zu verständigen (§ 19); 2) vom Landtag (§§ 40 lit. d, 42); 3) vom Landesausschuß (§ 113 lit. e).

---

[1]) Vergl. Bern (Verf. 1847) Art. 77; Luzern (1875) § 7; Uri (1888) Art. 29; Schwyz (1876) § 11; Unterwalden ob dem Wald (1867) Art. 6; Unterwalden nid dem Wald (1877) Art. 10; Zug (1873/81) § 9; Freiburg (1857) Art. 10; Solothurn (1887) Art. 12 Ziff. 9; Basel-Stadt (1889) § 4; Basel-Land (1863) § 10; Schaffhausen (1876) Art. 13; Appenzell a. Rh. (1876) Art. 9; St. Gallen (1890) Art. 25; Aargau (1855) Art. 18; Thurgau (1869) § 13; Tessin (1830) Art. 12; Waadt (1885) Art. 10; Wallis (1875) Art. 9; Neuenburg (1858) Art. 10; Genf (1847) Art. 12. — Besondere Gesetze befassen sich noch mit dem Pet.-Recht in Freiburg, Thurgau und Genf.

Der Landtag kann auch Vorstellungen, Petitionen und Beschwerden, die an ihn gelangen, direkt an den Landesfürsten bringen und auf deren Abstellung antragen. Alle von oder durch ihn und den Landesausschuß ergehende derartige Eingaben sind zu untersuchen, und vom Ergebnis der Untersuchung sind der Landtag, bezw. der Ausschuß zu verständigen (§§ 40 lit. d; 42).

VIII. Schweden[1]).

Seit altersher besaß Schweden starke Stände, die das Recht der Königswahl übten und mit Bitten und Beschwerden, wenn sie solche angebracht hielten, nicht sparten. Allerdings waren die „Vorstellungen", die so erhoben wurden, zu verschiedenen Zeiten von recht verschiedenem Erfolg begleitet; im siebzehnten Jahrhunderte dominierte der ständische Einfluß und dominierte besonders der Adel, der sich schon in der Erbvereinigung vom Jahre 1544 „Mitglied und Stütze der Krone Schwedens" nannte; unter dem romantisch absolutistischen Herrscher Karl X. dagegen war wenig Neigung vorhanden, den ständischen Vorstellungen ein williges Ohr zu leihen.

Gustav Wasa hatte schon 1527 auch den Bürger- und Bauernstand unter die Reichsstände aufgenommen, um ein wirksames Gegengewicht zum Vorteil der königlichen Gewalt gegen Adel und Geistlichkeit zu schaffen. In der Folgezeit bewährte sich diese Ausweitung der Stände zuweilen; zuweilen versagte sie und führte nicht zum angestrebten Ziel.

Bei den verschiedensten Anlässen wurden die ständischen Rechte und Privilegien anerkannt und erweitert, so in den Calmarischen Statuten (1587), in der Assekurationsurkunde Sigismunds (1594), durch Reichstagsbeschlüsse (1595, 1605, 1634, 1680, 1720), in der Reichstagsordnung Gustav Adolfs (1617), in den zwei Privilegien des Adels und der Geistlichkeit (1723) und in der Reichstagsordnung des Landgrafen Friedrich von Hessen (ebenfalls 1723). Bald überwog die Regierungsgewalt des Königs — so unter Karl XII. —, bald besaß der Adel die wesentlichsten Rechte der Regierung, wie unter den Nachfolgern

---

[1]) S. Schubert, die Verfassungsurkunden und Grundgesetze, II. S. 342 ff; Pölitz, die europäischen Verfassungen III. S. 58 ff; Aschehoug, das Staatsrecht der vereinigten Königreiche Schweden und Norwegen, 1886, S. 109 f.

des abenteuerlichen Karl. Und dieser Adel war zahlreich und arm und durch französische und russische Einflüsse korrumpiert.

In dieses Milieu und diese korrupte politische Atmosphäre trat Gustav III., der sich in seinem Bestreben, gründlich Ordnung zu machen, eins mit den breitesten Schichten des Volkes wußte. Dabei ging er radikal vor, ließ den Reichsrat verhaften und vereinbarte mit den vier Ständen das Grundgesetz vom 21. August 1772. Ohne nach Schrankenlosigkeit und Willkür für die königliche Gewalt zu streben, hatte er im Sinne auf die Prinzipien Karls XI. zurückzugreifen. Die Art. 52, 53 und 54 der neuen Verfassung bestätigten sämtlichen Reichsständen, den deutschen Provinzen und den Städten im Reiche ihre wohlhergebrachten alten Privilegien, Vorzüge, Gerechtsame und Freiheiten, für die Städte jedoch mit der Beschränkung, daß „selbige“ — die Privilegien und Rechte — den Umständen der Zeiten und dem allgemeinen Nutzen und Besten angemessen seien; § 42 gab den Ständen des Reiches die Gesetzesinitiative und § 50 sprach ihnen ein Kontrollrecht über die Finanzgebarung zu.

Obschon das Grundgesetz erklärte, unter Zustimmung der schwedischen Reichsräte und Stände, Grafen, Freiherren, Bischöfe, Ritterschaft und Adel, Klerisei, Kriegsbefehl, Bürgerschaft und Bauernschaft erlassen worden zu sein, so fühlte sich dennoch der Adel schwer in seinen Rechten gekränkt und benützte den schwedisch-russischen Krieg zu einer ebenso markanten wie zweischneidigen Demonstration, indem ein Teil von ihm eigenmächtig die Waffen niederlegte und dieses Vorgehen mit der staatsrechtlichen Darlegung begründete, der König könne ohne Zuziehung der Stände keinen Krieg beginnen. Der König hatte das Recht über Krieg und Frieden als königliche Prärogative betrachtet und bestrebte sich nun, den Trotz des Adels zu brechen. Zu diesem Zweck einigte er sich mit den drei anderen Ständen, bevorzugte besonders den Bürgerstand und erreichte die Vereinigungs- und Sicherheitsakte vom 21. Februar und 3. April 1789, die auch eine Erweiterung seiner eigenen Macht brachten. Die alten Privilegien und Gerechtsame der Stände, welche nicht gegen die Sicherheitsakte stritten, wurden in allen Punkten bestätigt (Art. 7 vom 21. Februar), und es wurde dargetan, das schwedische Volk habe ein unbestreitbares Recht, mit dem König über den Unter-

halt des Reiches zu beratschlagen und die Mittel dafür zu bewilligen oder abzuschlagen (Art. 5).

Das Prinzip Gustavs III. hatte gesiegt, er selbst erlag dem Groll des äußerlich gebändigten Adels: der König wurde auf einem Maskenball am 16. März 1792 von Ankerström tödlich verwundet und starb dreizehn Tage später.

Unter den Wirrnissen der Folgezeit, unter der Aegide des schwächlichen Karl XIII. und entschlossener Stände entstand die Verfassung (Regierungsform) vom 7. Juni 1809, die von den konstitutionellen Ideen ihrer Zeit beeinflußt war und die königliche Macht bedeutend einschränkte. Es ist das die heute noch in Kraft stehende Konstitution Schwedens, obschon verschiedene seither erlassene Gesetze ihren Charakter namhaft änderten.

Der Reichstag ist in besonderen Fällen ausdrücklich befugt, sich mit Ansuchen und Meinungsäußerungen direkt an den König zu wenden [1], aber auch sonst scheint er zu Vorstellungen allgemein kompetent, sowohl deshalb, weil jeder Bürger für sich oder mit Anderen petitionieren kann, als auch, weil jedes Reichstagsmitglied jeden beliebigen Vorschlag, der nicht gegen die Grundgesetze verstößt, vorbringen darf [2]. Eine noch immer offene Frage ist es nur, ob auch eine einzelne Kammer oder nur beide gemeinsam petitionieren können.

IX. Norwegen. [3]

Norwegen war niemals ein Ständestaat wie Schweden und Dänemark; deshalb mangelte ihm einerseits die Widerstandskraft gegenüber Dänemark und Schweden, anderseits besaß er dadurch eine zähe, latente Kraft, die daraus erwuchs, daß die breiten Massen des Volkes schon durch Jahrhunderte frei und unabhängig waren.

Christian V., gestorben am 25. August 1699, führte in Norwegen einen neuen Adel ein, der es zu keiner nennenswerten Bedeutung brachte, und vom Storthing im Jahre 1821 endgiltig abgeschafft wurde, nachdem in den Jahren 1815 und 1818 König

---

[1]) Reg.-Form §§ 39, 89, 107.

[2]) Reichstags-Ordnung vom 22. Juni 1866 § 79 bestimmt gewissermaßen die Form der Vorstellungen.

[3]) S. auch Schubert, die Verfassungsurkunden und Grundgesetze, II. S. 396 ff.

Karl Johann gleichartige Beschlüsse zu sanktionieren, abgelehnt hatte. Der sozialen Struktur des Staates entsprach es, daß König Friedrich I. von Dänemark in der Wahlkapitulation vom 24. November 1525 sich verpflichtete, die Gesetze und nationalen Einrichtungen des norwegischen Volkes zu beachten, die Wahlfreiheit des Reiches anzuerkennen, das Volk gegen den Mißbrauch der königlichen Macht zu sichern, die Privilegien der Städte aufrecht zu erhalten und dergl. mehr. Ebenso gelobte Schweden in Art. V des Kieler Friedensvertrages am 14. Januar 1814, den Bewohnern Norwegens alle Gesetze, Freiheiten, Rechte und Privilegien, wie sie zur Zeit des Friedensabschlusses bestanden, ungeschmälert zu erhalten.

So war immer das „Volk" (und es waren nie „Stände") als Träger von Rechten und Privilegien angesehen, was auch in der Zusammensetzung der konstituierenden Nationalversammlung zu Eidsvold zum Ausdrucke kam; unter deren 112 Mitgliedern gehörten 33 dem Landheere und der Flotte (als Offiziere, Unteroffiziere und Soldaten), 28 der Verwaltungsbeamtenschaft, 14 der Geistlichkeit, 12 dem Kaufmannstande, 23 der Bauernschaft und 4 dem Bergwerks- und Grundbesitz an[1]).

Die Constituante, die in ihrer Wahladresse an den Prinzen Christian Friedrich erklärte, ein Grundgesetz geschaffen zu haben, das die souveräne Macht so zu verteilen suchte, daß die Gesetzgebung in die Hand des Volkes, und die ausübende Macht in die des Königs gelegt würde, gab dem Lande die Konstitution vom 17. Mai 1814, die infolge der Vereinigung der beiden Reiche Schweden und Norwegen auf dem außerordentlichen Storthing Norwegens in Christiania am 4. November 1814 näher bestimmt wurde.

Das Grundgesetz vom 17. Mai 1814 deklarierte zwar nicht das Recht zu Bitten und Beschwerden, doch aus dem Geiste der Verfassung ist das allgemeine Petitionsrecht abzuleiten; daß dem Storthing nach der Konstitution eine Beschwerdebefugnis zustehe, wird daraus geschlossen, daß die Verfassung darüber schweigt,

[1]) Die Angaben sind Schubert entnommen, doch nicht fehlerfrei, denn die Summe der von den einzelnen sozialen Gruppen in den Storthing entsendeten Abgeordneten ergibt nicht die von Schubert angegebene Gesamtzahl 112, sondern 114, doch bleibt die Irrung ohne Einfluß auf die prinzipielle Zusammensetzung der Versammlung und darauf kommt es hier an.

ob außer Gesetzesvorschlägen auch andere Vorschläge eingebracht werden können; da solche nicht verboten sind, wird ihre Zulässigkeit angenommen[1]). Unterstützt wird diese an und für sich nicht unbedenkliche Interpretation durch verschiedene Verfassungsbestimmungen, die Kontrollbefugnisse und Rechte der Volksvertretung aussprechen, und durch den Geist, welcher die ganze Konstitution beseelt, deren § 1 ja auch beginnt: „Kongeriget Norge er et frit[2]), selvstaendigt, udeleligt og uafhaendeligt Rige"; dieser Geist der Freiheit erhielt sich seit der Geburt der Verfassung, und obschon in dem Jahrhundert, das seitdem verfloß, viele einzelne Bestimmungen geändert wurden, besonders durch die Storthingsbeschlüsse vom 7. Juni und 18. November 1905, die der Trennung Norwegens von Schweden folgten, so blieb doch das Grundprinzip im „Norges Riges Grundlov" unangetastet.

X. Dänemark.

Das königliche Dekret vom 28. Mai 1831, die Anordnung von Provinzialständen im Königreiche Dänemark betreffend, gab den Provinzialständen ein die Gesetzesinitiative ersetzendes Bittrecht und die Befugnis, sich über die Administrative beschweren zu können (§ 5).

Die Konstitution vom 28. Juli 1866 erscheint als die revidierte Verfassung vom 5. Juni 1849. Allgemein ist in ihr das Petitionsrecht nicht ausgesprochen[3]), doch als bestehend vorausgesetzt und anerkannt. Jedes Thing des Reichstages nimmt Petitionen entgegen, welche durch ein Mitglied des Hauses übergeben werden müssen (§ 63)[4]); fühlt sich ein Thing nicht veranlaßt, darüber Beschluß zu fassen, so kann er dieselben an die Minister überweisen (§ 64)[5]). Das wird im allgemeinen als Empfehlung der Petition angesehen.

---

[1]) S. Aschehoug, Staatsrecht S. 143.

[2]) Im Urtext nicht gesperrt gedruckt.

[3]) Goos und Hansen, das Staatsrecht des Königreichs Dänemark, 1889, S. 70.

[4]) § 67 der Verf. v. 1849; gemäß § 62 — § 66 der Verf. v. 1849 — kann jedes Reichstagsmitglied in der Kammer, der es angehört, mit deren Genehmigung jede öffentliche Angelegenheit zur Verhandlung bringen und darüber eine Erklärung des Ministers fordern.

[5]) Ebenda § 68.

Übrigens pflegen die Things jene Petitionen nicht zu berücksichtigen, deren Petent nicht vorher vergebens bei dem dafür kompetenten Minister Schritte unternahm.

Nach § 45[1]) hat jede Kammer das Adreßrecht an den König. Ganz dieselben Bestimmungen enthält die Verfassung von Island vom 5. Januar 1874 in den Paragraphen 21, 37, 38 und 39.

XI. Spanien.

Die Verfassung Josef Napoleons vom 6. Juli 1808[2]) bestimmte ein Recht zu petitionieren in gewissen taxativ aufgezählten Fällen. Verhaftete Personen, die binnen einem Monat nach ihrer Verhaftung nicht vor Gericht gestellt worden sind, konnten sich unmittelbar selbst, durch ihre Verwandten oder Repräsentanten im Wege der Petition an die Senatorialkommission der individuellen Freiheit wenden (Art. 41); ebenso stand es Verfassern, Druckern oder Buchhändlern frei, welche Ursache zu haben glaubten, über Hindernisse zu klagen, die man der Erscheinung oder dem Umlaufe eines Werkes in den Weg legte, unmittelbar durch eine Petition an die Senatorialkommission der Preßfreiheit heranzutreten (Art. 46). Waren die Kommissionen der Ansicht, daß die Beschränkung der persönlichen Freiheit oder der Preßfreiheit nicht durch das Staatsinteresse gerechtfertigt erschien, so ersuchten sie den Minister um Abstellung der Mißstände (Art. 42, 47). Blieb ihr dreimal innerhalb eines Monates wiederholtes Ersuchen ohne Erfolg, so konnte sich der Senat direkt an den König wenden (Art. 43, 48), der die Beschwerde prüfen ließ (Art. 44, 49).

Die Cortes waren befugt, wegen Mißbräuchen in der Administrative Vorstellungen zu machen (Art. 84), durch eine Deputation der Krone eine Adresse zu übersenden, worin über das Betragen eines Ministers[3]) Klage geführt wurde (die Adresse mußte auf ihre Stichhaltigkeit hin untersucht werden; Art. 85) und Resolutionen zu fassen (zu schließen aus Art. 81).

---

[1]) Ebenda § 49.

[2]) Die älteren Grundgesetze Spaniens besitzen nur mehr rein historischen Wert. So lange der „Ständestaat" nicht durch den Absolutismus ersetzt war, übten die Stände d. Beschwerderecht aus.

[3]) Die Minister waren nach Art. 31 verantwortlich.

Die Cortesverfassung vom 19. März 1812 gab jedem Spanier das Recht, an die Cortes oder den König Vorstellungen gelangen zu lassen und die Beobachtung der Verfassung zu reklamieren (Art. 373); die Cortes sollten die wahrgenommenen Verletzungen der Konstitution in Erwägung ziehen, zweckmäßige Maßregeln ergreifen und den Schuldigen belangen (Art. 372). Die ständige Deputation der Cortes (Art. 160, lit. a), die Provinzial- und die Deputationen der überseeischen Provinzen (Art. 335, lit. f und k) waren zur Anzeige gewisser Unregelmäßigkeiten und Mißstände verpflichtet.

Minister, Richter und andere Staatsbeamte wurden für verantwortlich erklärt (Art. 131 lit. z, 226, 254), Magistratspersonen waren beim König klagbar (Art. 253).

Ferdinand VII. verwarf am 4. Mai 1814 die Cortesverfassung und es begann eine Willkürherrschaft, die dadurch eine dreijährige Unterbrechung erfuhr, daß die Stimmung des Landes den König am 7. März 1820 zwang, die Verfassung von 1812 zu beschwören, doch widerrief er seinen Eid am 1. Oktober 1823. Zu einer konstitutionellen Regierungsform kehrte das Statut der Regentin Maria Christina vom 10. April 1834 zurück, welches den Cortes, statt die Gesetzesinitiative zu geben, das althergebrachte Recht, Petitionen an den König zu richten (Art. 31, 32), bestätigte. Nach wiederholten inneren Wirren folgte die Verfassung vom 18. Juni 1837, die von der belgischen Verfassung beeinflußt war und am 23. Mai 1845 revidiert wurde. Art. 36 verlieh jeder Kammer die Gesetzesinitiative, und Art. 3 gestattete jedem Spanier, schriftliche Petitionen an die Cortes und den König zu richten, den Bestimmungen der Gesetze entsprechend.

Nach mancherlei Umwälzungen und Versuchen, dem Lande endlich bleibende Grundgesetze zu schaffen, kam die Konstitution vom 30. Juni 1876 zustande, welche die Petitionsinstitution[1]) in Art. 13 regelt. Danach hat jeder Spanier das Recht, einzeln oder gemeinsam mit anderen an den König, die Cortes und die Behörden zu petitionieren, doch steht dieses Recht keiner Klasse der bewaffneten Macht zu, und einzelne Mitglieder der bewaffneten Macht dürfen es nur soweit ausüben, als es ihnen militärische Spezialgesetze gestatten.

---

[1]) S. auch Manuel Torres Campos, das Staatsrecht des Königreichs Spanien, 1889, S. 12.

XII. Portugal.

Die Verfassung vom 23. September 1822, die einer absolutistischen Epoche den Grabstein setzte[1]), entsprach mit den für Portugal nötigen Modifikationen der spanischen Konstitution vom 19. März 1812, mit der sie auch in den Grundzügen die Bestimmungen über Bitten und Beschwerden teilte (Art. 15, 16, 99 Absch. 2, 115 Absch. 4, 186 ff); auch die portugisische Carta de Lei vom 29. April 1826 weist bezüglich des Petitionsrechtes keine nennenswerten Abweichungen auf. Jeder Bürger kann schriftlich der gesetzgebenden oder vollziehenden Gewalt Beschwerden, Klagen oder Bitten vorlegen, wenn sie irgend eine Verletzung der Verfassung aufdecken, und bei der kompetenten Behörde die Verantwortung der Schuldigen fordern (Art. 145 [2]) § 28 in der Fassung des Gesetzes vom 28. Juli 1885). Richter, Justiz- und andere öffentliche Beamte sind verantwortlich (Art. 103, 123, 145 § 27), die Richter vor dem König klagbar (Art. 121). Die Cortes wachen über die Erhaltung der Verfassung (Art. 15 § 7).

In den Kammern sind ständige Kommissionen für die Petitionsbehandlung vorgesehen[3]).

XIII. Rußland.

Am Petitionswesen, sofern ein solches anzunehmen ist, da politische Petitionen untersagt sind, änderte die neue russische Verfassungsbewegung nichts.

Nach wie vor kann jeder Bürger an Reichsorgane und den Zaren Bittschriften richten. Kollektive Eingaben sind verboten und strafbar, ausgenommen dann, wenn sie von Organen der städtischen und ländlichen Selbstverwaltung und jenen der Stände ausgehen und städtische, ländliche bezw. ständische Angelegenheiten berühren.

---

[1]) Nach einer ständischen Periode wurden die Cortes 1697 zum letztenmal versammelt; das achtzehnte Jahrhundert sah in Portugal nur die Iunta dos tres estados.

[2]) In der Einleitung bezeichnet Art. 145 die bürgerlichen und politischen Rechte als basierend auf Freiheit, persönlicher Sicherheit und dem Eigentum, während sie wohl logischer als Schutzmittel derselben aufzufassen sind, bezw. in ihrer Summe eben die Freiheit, die Sicherheit und das Eigentum anerkennen.

[3]) Tavares de Medeiros, das Staatsrecht des Königreichs Portugal, 1892, S 35.

Diese Art Gesuche trägt mehr den Charakter geduldeter Bitten, deren Erfüllung Gnadenerteilungen nahekommt, wogegen den Beschwerden, zum Teil wenigstens, das Wesen ordentlicher, aber unvollkommener Rechtsmittel anhaftet.

Die Eingaben Privater an den Zaren kommen zumeist im Reichsrate zur Erledigung, über verschiedene Beschwerden entscheidet der Senat.

Die Landtage von Livland, Esthland und Kurland konnten in Gesetzesangelegenheiten die Initiative ergreifen und besaßen ein ausgedehntes Petitionsrecht an die Regierung, sowie das Recht zu Immediateingaben an den Zaren.

Im Kap. VIII der Staatsgrundgesetze vom 24. April (a. St.) 1906[1]) sind die Rechte und Pflichten der russischen Untertanen erörtert — das Petitionsrecht wird darin nicht berührt. Dagegen hatte ein A. H. Ukas vom 18. Februar (a. St.) 1905 dem Ministerrate befohlen, Reformprojekte von Privatpersonen und Anstalten entgegenzunehmen und zu beraten. Die Eingaben durften alle Fragen im Interesse des Staates und des Volkes zum Gegenstand nehmen, und mußten an den „allerhöchsten Namen" adressiert sein. Am 6. August (a. St.) 1905 erschien das kaiserliche Manifest über die Errichtung der Reichsduma und am selben Tage ein A. H. Ukas, der das am 18. Februar begründete Petitionsrecht mit der Motivierung aufhob, daß von nun an alle politischen Fragen durch die Volksvertretung zu unterbreiten seien.

Weitere Petitionsverbote folgten; § 6 der Einleitung zu der Institution des Reichsrates[2]) untersagt das Erscheinen von Deputationen im Reichsrate und das Vorbringen von mündlichen oder schriftlichen Eingaben und Bitten. Ein gleiches Verbot wendet sich gegen Deputationen und Petitionen an die Reichsduma (Institution der Reichsduma § 61)[3]).

---

[1]) Vergl. Engelmann, das Staatsrecht des Kaisertums Rußland, 1889, S. 41, 46 ff, 54, 90, 108, 158, 228; die Angaben über die neuere einschlägige russische Gesetzgebung verdanke ich Herrn Dr. B. Markels (Kiew), der mir die Normen aus dem Urtexte übersetzte.

[2]) S. Kodex der Gesetze des russischen Reiches, I. B. 1. T., St. Petersburg, Ausgabe 1906 (russisch).

[3]) S. Kodex der Gesetze des russischen Reiches, I. B. 2. T., die Institutionen des Staates.

Finnland [1]).

Jeder finnische Staatsbürger kann Schutz für seine Person und seine Rechte verlangen, und deshalb dürfen sich Gerichte und andere Behörden nicht weigern, Bittschriften, Gesuche und Beschwerden von Einzelnen anzunehmen, deren Erledigung von den Befugnissen abhängt, die ihnen gesetzlich zustehen. Für solche Petitionen ist die durch verschiedene Gesetze und Verordnungen dafür festgestellte Ordnung zu beobachten.

Das Justizdepartement des Senates hat alle Gnadengesuche zu prüfen und kann sie entweder abweisen oder an den Czaren weiterleiten; solche zum Tode Verurteilter gehen immer an den Kaiser. Das Departement der Ökonomie bescheidet alle Gesuche auf Grundlage der geltenden Gesetze; diejenigen einzelner Personen, welche auf die Erlangung besonderer Vorteile oder Vergünstigungen zustreben, prüft es, weist sie zurück oder übermittelt sie dem Kaiser; letzteres ist unbedingt Vorschrift bei Ansuchen um Pensionierung. Auch über Beschwerden gegen Verfügungen der Verwaltungsbehörden entscheidet das Departement der Ökonomie.

Ein eigenes Petitionsrecht besitzt der Landtag.

Vor seiner Zusammensetzung auf Grund des allgemeinen Wahlrechtes gliederte er sich in vier Stände — Adel, Geistlichkeit, Bürger, Bauern —, die getrennt berieten, aber auch zu gemeinsamen Verhandlungen zusammentreten konnten. In der Landtagsordnung vom 3./15. April 1869 bestimmte § 51, abgeändert durch das Gesetz vom 13./25. Juni 1886, daß die Stände in jenen Angelegenheiten, für die ihnen die Gesetzesinitiative fehlt, das althergebrachte Recht hätten, an den Czaren und den Großfürsten zu petitionieren. Außerdem konnte jedes Landtagsmitglied bei seinem Stand eine Petition einreichen, die innerhalb 14 Tage nach Eröffnung der Session eingebracht werden mußte, wenn sie nicht später durch einen Beschluß oder durch ein anderes Ereignis unmittelbar veranlaßt wurde. Petitionen konnten unmittelbar abgelehnt oder an einen Ausschuß verwiesen werden, sie durften nur im allgemeinen Interesse ergehen und mußten in schriftlicher Fassung dem Sekretär des Standes übergeben werden, nachdem dessen Präsident davon verständigt worden war.

---

[1]) S. Mechelin, das Staatsrecht des Großfürstentums Finnland, 1889, S. 254, 266f., 288ff.

Anhang: Polen.

Die Nationalverfassung vom 3. Mai 1791 zeigte schon einen Einfluß der konstitutionellen Arbeiten der ersten französischen Nationalversammlung, obschon sie vier Monate früher vollendet war, als die Konstitution Frankreichs vom Jahre 1791. Das Recht zu petitionieren enthielt sie nicht, statuierte jedoch eine Auskunftspflicht der Senatoren und Minister dem Reichstag gegenüber, wo diese auch ihre Amtsführung rechtfertigen konnten. Auch die kurzlebige Verfassung des Herzogtums Warschau vom 22. Juli 1807, die Napoleon unterzeichnete, schweigt über das Petitionsrecht, dagegen bestimmte die Konstitution des Königreichs Polen vom 27. November 1815 — gegeben von Kaiser Alexander für Russisch-Polen —, daß der Landtag Eröffnungen, Bitten, Vorstellungen und Beschwerden von Landboten und Abgeordneten der Kommunen annehmen könne. Er überschickt sie durch den Staatsrat dem König, und der Landtag beratschlagt dann über die Gesetzentwürfe, wozu jene Beschwerden Anlaß gaben (§ 92). Der Staatsrat berichtet über Mißbräuche, welche die Verfassung verletzen könnten, an den Souverän (§ 73, Absch. 5).

Nach Beendigung der polnischen Revolution trat nicht mehr diese Verfassung in Wirksamkeit, sondern Kaiser Nikolaus erließ das organische Statut vom 26. Februar 1832. Danach konnte ein Woywodschaftsrat Vorstellungen und Bitten im Interesse seiner Woywodschaft durch Vermittelung der Woywodschaftskommission an die Regierung gelangen lassen (Art. 52, Absch. 3), und der Staatsrat hatte die Vorstellungen und Bitten der Provinzialständeversammlungen und der Woywodschaftsräte zu prüfen und darauf Bescheide zu geben (Art. 29, Absch. 3; siehe auch Art. 53). Das Statut ergänzte die Verordnung des Kaisers inbezug auf die definitive Organisation des Administrationsrates im Königreiche Polen vom 24. Dezember 1832. Gemäß Art. 4, Absch. 4, hatte der Staatssekretär u. a. dem Administrationsrat Eingaben und Denkschriften von Privatpersonen vorzulegen, soweit sie nicht der Statthalter selbst im Sinne des Art. 9 behandelte.

Jede Eingabe an den Statthalter durch den Administrationsrat mußte auf dem Kuvert die einreichende Behörde oder Person nennen (Art. 22), der Statthalter konnte auch Audienztage zur

Annahme der Eingaben und Denkschriften von Privatpersonen anordnen (Art. 23), aber es sollte zuerst der Instanzenzug erschöpft werden, ehe an die höchsten Behörden petitioniert werde (Art. 24).

XIV. Rumänien, Serbien, Griechenland.

Auch hier regeln die Verfassungen[1][2]) das Petitionsrecht; gemeinsam ist ihnen die Bestimmung, daß eine Kammer die an sie gerichteten Petitionen der Staatsbürger, welche durch Vermittlung des Bureaus oder eines Kammermitgliedes (Rumänien Griechenland) oder durch Vermittlung des Kammerpräsidenten (Serbien) einlaufen, an die Minister überweisen könne, welche auf Verlangen darüber Auskunft zu erteilen haben.

Persönliche Überreichung ist in allen drei Staaten unzulässig.

Für die griechische Kammer ist ausdrücklich bestimmt, daß sie durch eine Kommission den der Petition zugrundeliegenden Tatbestand prüfen lassen kann.

Auch an Behörden im allgemeinen kann sich jeder Staatsbürger einzeln oder im Verein mit anderen schriftlich (Serbien und Rumänien: „im eigenen Namen") petitionierend wenden; unter einem Gesamtnamen dürfen nur Behörden (Serbien: „und Korporationen") petitionieren.

Für Griechenland hebt die Konstitution besonders hervor, daß die Petitionen in Übereinstimmung mit den Staatsgesetzen stehen müssen.

XV. Die Union und die Einzelstaaten[3]).

Die Verfassungen von Einzelstaaten in der Union waren die ersten außerhalb Englands, die das Petitionsrecht allgemein enthielten, ohne übrigens damit eine neue Institution zu schaffen,

---

[1]) Verfassung von Rumänien vom 30. Juni (12. Juli) 1866, abgeändert 1879, 1884, Art. 28, 50; von Serbien vom 22. Dezember 1888 (3. Januar 1889), Art. 26, 123; von Griechenland, 16./28. November 1864, Art. 9, 58.

[2]) Auch die provisorische Verfassung von Griechenland vom 15. Januar 1822 (§ 35) u. die Verfassung vom 17. Mai 1827 (§§ 25, 84) sahen Petitionen an den beratenden Körper bezw. an den Senat vor.

[3]) Siehe Holst, das Staatsrecht der vereinigten Staaten von Amerika, 1885, S. 124.

sondern es wurde nur im Gesetz ausdrücklich formuliert, was bereits tatsächlich in Kraft und Übung stand.

Die Bill of rights Virginiens, welche am 12. Juni 1776 von der Konvention adoptiert worden war[1]), deklarierte noch nicht das Petitionsrecht, wohl aber schon die Verfassung Pennsylvaniens vom 28. September 1776 in ihrer bill of rigths Art. XVI. Allmählich nahmen es alle Konstitutionen der Einzelstaaten in sich auf — zuletzt die Virginiens, der beiden Carolina, Georgiens und Louisianas — und behielten es[2]).

Die Frage des Petitionsrechtes gab Anlaß zu heißen Kämpfen im Kongreß, und die Südstaaten mit ihrem Herreninteresse, die Neger möglichst rechtlos zu erhalten, wollten die „Bürger- und Menschenrechte" nur den „freemen", nicht den „men" schlechtweg zugestehen. Dem ist jedoch ein Riegel im Anhange der Unionsverfassung vorgeschoben. Die Konstitution der vereinigten Staaten von Amerika vom 17. September 1787 enthält zwar nichts über das Petitionsrecht, aber in Kap. IV, Sekt. 2 ist bestimmt, daß die Bürger eines jeden Gliedstaates zu allen Privilegien und Freiheiten der Bürger der übrigen Staaten berechtigt seien, und außerdem setzte der Anhang zur Unionsverfassung vom Jahre 1789, ratifiziert von den verschiedenen Staaten im Jahre 1791, im Art. 1 fest: „Congress shall make no low . . . . abridging the right of the people to petition the government for a redress of grievances"[3]).

XVI. Mexiko.

Zu den „Menschenrechten" zählt die Konstitution vom 12. Februar 1857 das Petitionsrecht, läßt Petitionen, die

---

[1]) S. Jellinek, die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte, 2. Aufl. 1904, S. 13 f.

[2]) S. u. A. Konstitution von Pennsylvania vom 16. Dez. 1873 Kap. I. Art. 20.

[3]) Diese Bestimmung verdankt ihre Entstehung den Erfahrungen, welche man s. Zt. mit den Petitionen an den König von England gemacht hatte; in der Declaration of Independence hieß es: „In every stage of these (der aufgezählten) oppressions we have petitioned for redress in the most humble terms; our repeated petitions have been answered only by repeated injury."

schriftlich abgefaßt sein müssen, in Art. 8 nur in friedlicher und respektvoller Form zu und reserviert solche politischen Charakters ausschließlich den mexikanischen Staatsbürgern. Die kompetenten Behörden haben über jede Petition eine Entscheidung (acuerdo) zu fällen und deren Inhalt dem Petenten mitzuteilen.

XVII. Brasilien.

Die Konstitution der Republik, publiziert am 24. Februar 1891, garantiert in Art. 72 den brasilianischen Bürgern und den Ausländern, die im Lande wohnen, die Rechte der Freiheit, der persönlichen Sicherheit und des Eigentums, indem sie verschiedene Befugnisse aufzählt, worunter § 9 des Art. 72 gestattet, Vorstellungen bei den öffentlichen Gewalten in Form von Petitionen zu erheben, Mißbräuche der Behörden anzuzeigen und die Bestrafung der Schuldigen zu verlangen.

XVIII. Argentinien.

Innerhalb der gesetzlichen Vorschriften hat jeder argentinische Staatsbürger das Recht, an die Behörden Petitionen zu richten (Verfassung vom 25. September 1860, Art. 14). Den eigenartigen, in Südamerika chronischen Verhältnissen entspricht es, wenn Art. 22 sagt, daß jede bewaffnete Macht oder Personenvereinigung, die sich die Rechte des Volkes anmaßt oder in dessen Namen petitioniert, damit das Verbrechen des Aufstandes begeht.

XIX. Egypten.

Auch in der Türkei ist das Petitionsrecht zugestanden, und es bestehen dort eigene Einrichtungen zum Empfang und zur Erledigung von Petitionen [1]). Ausführlich im modern konstitutionellen Sinn regelt es für Egypten das Organisationsgesetz vom 1. Mai 1883 (24. Djemad-el-atcher 1300). Nach Art. 20 kann jeder Egypter an den gesetzgebenden Rat (conseil législatif) Petitionen richten, die zu Händen des Präsidenten des Konseils er-

---

[1]) Ernst Meier, Petitionen, S. 459.

gehen und durch das Plenum abzuweisen oder in Erwägung zu ziehen sind; die in Erwägung gezogenen werden dem zuständigen Minister übersandt, der Aufklärungen zu geben hat. Art. 21 zählt jene Petitionen auf, welche vom Konseil abzuweisen sind und zwar sind es solche, deren Inhalt persönliche Rechte und Interessen betrifft, wenn dafür Gerichte kompetent sind, oder die nicht vorerst an die zuständige Administrativbehörde gerichtet waren.

Einem Provinzialrat (conseil provincial) untersagt Art. 10 Proklamationen oder Adressen zu verfassen oder zu veröffentlichen.

XX. Oranje-Freistaat.

Dessen Verfassung vom 8. Mai 1879 verbietet in Art. 22 dem Volksraad, durch ein Gesetz gewisse Rechte der Einwohner zu beeinträchtigen, und zählt zu diesen Rechten die Befugnis, Adressen an die Regierung zu richten und um Abstellung von Beschwerden oder Abänderung eines Gesetzes zu bitten.

XXI. Japan.

§ 30 der Verfassungsurkunde vom 11. Februar 1889 gibt allen japanischen Untertanen das Petitionsrecht unter Einhaltung der gehörigen Formen und gemäß der hierfür erlassenen Gesetze[1]); § 50 gestattet den beiden Häusern des Reichstages Petitionen anzunehmen.

---

[1]) Im Kaiserlichen Hausgesetz §§ 17, 18 werden die Anreden an die Mitglieder der Kaiserl. Familie festgesetzt.